



Reconversão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal: a abordagem territorial do município de Oeiras

LILIANA ISABEL RUELA GONÇALVES

DISSERTAÇÃO DE NATUREZA CIENTÍFICA PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM
ARQUITETURA, ESPECIALIZAÇÃO EM URBANISMO

Orientação Científica:

PROFESSORA DOUTORA ISABEL RAPOSO

PROFESSOR DOUTOR JOSÉ LUÍS CRESPO

Júri:

Presidente: PROFESSORA DOUTORA SOFIA MORGADO

Vogais: DOUTORA SÍLVIA JORGE | PROFESSORA DOUTORA ISABEL RAPOSO

Documento Definitivo

Lisboa, FA-UL, DEZEMBRO DE 2017

“... que a Arquitetura não seja considerada um luxo, mas algo para o benefício de toda a gente.”¹

¹ Siza Vieira, Grande Reportagem SIC – Vizinhos, 20.10.2016, in sicnoticias.sapo.pt/programas/reportagensic/2016-10-20-vizinhos

RESUMO

Este trabalho final de mestrado via dissertação centra-se no processo de reconversão dos loteamentos clandestinos que passaram a ser chamados de Áreas Urbanas de Génese Ilegal com a publicação da Lei nº 91/95 (Lei das AUGI), e toma-se como caso de estudo o município de Oeiras. Pretende-se entender a origem do fenómeno em geral e no caso de estudo, compreender os processos de reconversão das “AUGI”, neste município, e qual o papel dos instrumentos urbanísticos e dos atores nesse processo. Em particular, pretende-se entender de que modo a abordagem territorial sem recurso à Lei das AUGI influenciou o processo de reconversão no município de Oeiras e quais as vantagens e os entraves que esta estratégia veio trazer.

Depois de uma apresentação geral do fenómeno no capítulo 1, procede-se à contextualização da situação das “AUGI” no município de Oeiras no capítulo 2, com uma análise geral do município e uma análise mais detalhada das “AUGI”, tomando em conta diversos parâmetros: localização e delimitação; modo de atuação municipal na reconversão; instrumentos urbanísticos utilizados; relação entre os atores (os políticos e técnicos da autarquia, as equipas técnicas e a população). No terceiro capítulo, caracteriza-se a abordagem territorial seguida pelo município e sua metodologia de reconversão, os desafios encontrados e como têm sido solucionados. No final do capítulo é apresentada uma nova estratégia da autarquia para a requalificação das “AUGI” do município de Oeiras. Na conclusão é dada ênfase à importância da qualificação do território e consequente melhoria da qualidade de vida da população e como esta é prioritária à legalização no município de Oeiras.

Palavras-chave: Reconversão, Áreas Urbanas de Génese Ilegal, Abordagem territorial, Oeiras

ABSTRACT

This master's final work by dissertation focus in the reconversion process of clandestine subdivisions that started to be called Urban Areas of Illegal Genesis (AUGI) with the publication of the law nº 91/95 (AUGI's law), and the case study is the Oeiras county. It is intended to understand the phenomenon's origin in general and in the case study, the AUGI's reconversion process in this county, and the role of the urban instruments and the actors in that process. In particular, it is intended to understand in what way the territorial approach without recourse to the AUGI's law, influenced the reconversion process in the Oeiras county and which are the advantages and hindrances that this strategy came to bring.

After one general presentation of the phenomenon in the chapter 1, proceed to the contextualization of the "AUGI's" situation in the Oeiras county on chapter 2, with a county's general analysis and a more detailed analysis of the "AUGI", considering several parameters: the location and delimitation; the county's way of action in the "AUGI's" reconversion; the urban instruments used; the actors relationship (the county's politician and technician, the technic teams and the population...). In the third chapter is characterized the territorial approach adopt in the county, and it reconversion methodology, the challenges found and how have been resolved. In the chapter's end is presented the new county's strategy for the reconversion of the "AUGI". In the ending it is given emphasis to the importance of the territory qualification and consequent population's life quality improvement and how it is priority to the legalization in Oeiras county.

Keywords: Reconversion, Urban Areas of Illegal Genesis, Territorial Approach, Oeiras

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus orientadores, Professora Isabel e Professor Crespo, por me terem acompanhado nesta última jornada. Juntos conseguimos fazer um bom trabalho que, espero, tenha utilidade, não só para mim, mas para outros.

Agradeço, também, ao DPE e todos os seus técnicos que permitiram que esta dissertação fosse uma realidade, pois sem o seu testemunho e abertura, não teria sido possível, obrigada por me ajudarem e acolherem. Um especial agradecimento à Arq. Madalena Gomes que me adotou como sua pupila e me fez acreditar nas minhas capacidades como Arquiteta.

À minha família, a Deus e ao 597-Tires¹ que me conduziram na minha vida e fizeram de mim o que sou, deram-me coragem, dedicação e resiliência para nunca desistir deste percurso longo e, por vezes, muito difícil.

Por fim, e como os últimos são os primeiros, ao meu João, que me acompanha desde o 1º dia e sem ele, simplesmente, não teria sido capaz.

A todos vocês, obrigada.

¹ Agrupamento de Escuteiros (CNE) que pertenço desde os meus 7 anos.

ÍNDICE GERAL

RESUMO	I
ABSTRACT	II
AGRADECIMENTOS	III
ÍNDICE GERAL	IV
ÍNDICE DE FIGURAS	VI
ÍNDICE DE TABELAS	X
LISTA DE ACRÓNIMOS	XI
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL	7
1.1. Do Direito à Cidade ao Urbanismo Depois da Crise	7
1.2. O Fenómeno dos loteamentos clandestinos.....	9
1.2.1. Vocabulário técnico.....	9
1.2.2. Antecedentes do loteamento clandestino	15
1.2.3. Origem, expansão e tipologias do loteamento clandestino.....	16
1.3. O Processo de Reconversão	24
1.3.1. Evolução legislativa	24
1.3.2. Iniciativas para a Reconversão das AUGI	32
1.4. AUGI na Área Metropolitana de Lisboa	36
1.4.1. Localização das AUGI na AML: rede viária e uso do solo	37
1.4.2. Território AUGI	39
1.4.3. Processos de Reconversão	41
CAPÍTULO 2. O MUNICÍPIO DE OEIRAS.....	43
2.1. O território municipal.....	43
2.1.1. Enquadramento geográfico.....	43
2.1.2. Enquadramento histórico.....	46
2.1.3. Evolução populacional.....	47
2.1.4. Evolução urbana.....	51

2.1.5. Influência dos temas analisados na localização e transformação das “AUGI” no município de Oeiras.....	53
2.2. Programas habitacionais anteriores à reconversão dos loteamentos clandestinos.....	54
2.2.1. O programa SAAL	54
2.2.2. Levantamento de Núcleos Ilegais 86.....	58
2.3. As “AUGI” do município de Oeiras	60
2.3.1. Inventariação e análise.....	60
2.3.2. Breve análise comparativa dos nove bairros	90
CAPÍTULO 3. ABORDAGEM TERRITORIAL	97
3.1. Virtudes e entraves da estratégia de Reconversão das “AUGI” do município de Oeiras .	97
3.1.1. Opção estratégica.....	97
3.1.2. Metodologia de Reconversão das “AUGI”	100
3.1.3. Desafios à Reconversão das “AUGI”	105
3.1.4. Breve reflexão	123
3.2. Nova estratégia para a requalificação das “AUGI”	125
3.2.1. Áreas de Reabilitação Urbana (ARU)	125
3.2.2. ARU e ORU de Porto Salvo	132
3.2.3. Em síntese	137
CONCLUSÃO	139
BIBLIOGRAFIA.....	143
ANEXOS	

ÍNDICE DE FIGURAS

Capítulo 1

Fig.1.1. Êxodo Rural.....	16
Fig.1.2. Representação esquemática do parcelamento ilegal do território.....	19
Fig.1.3. Localização dos bairros estudados (1971).....	21
Fig.1.4. Promoção do loteamento ilegal	22
Fig.1.5. Capa das atas do Workshop 1 e Conferência da CMC.....	36
Fig.1.6. Planta da AML com AUGI e Rede Viária	37
Fig.1.7. Planta da AML com AUGI e Classificação do Solo	38
Fig.1.8. Planta AUGI - Odivelas.....	40
Fig.1.9. Planta AUGI - Seixal	41

Capítulo 2

Fig.2.1. Planta de Localização do município de Oeiras na AML.	44
Fig.2.2. Planta de Altimetria e Hidrografia.....	45
Fig.2.3 Farol do Bugio.....	46
Fig.2.4. Foral.....	46
Fig.2.5. Evolução dos limites Administrativos entre 1898 á atualidade.	48
Fig.2.6. Área de influência do PUCS.	51
Fig.2.7. PUCS – Zona de Oeiras.	51
Fig.2.8. Planta de Evolução Urbana.....	52
Fig.2.9. Pedreira dos Húngaros, anos 70 do século XX.	57
Fig.2.10. Biscoiteiras, Linda-a-Velha, Agosto1977.	57
Fig.2.11. Levantamento de Núcleos Ilegais 86 – Capa.	58
Fig.2.12. Levantamento de Núcleos Ilegais 86 - Enumeração e planta de localização	59
Fig.2.13. Levantamento de Núcleos Ilegais 86 - Ficha do bairro da Laje.	59
Fig.2.14. Localização dos bairros em que se localizam as “AUGI” no município de Oeiras.	60
Fig.2.15. Planta dos bairros com UGT, “AUGI” e Ocupação Informal no município de Oeiras e gráfico.....	61

Fig.2.16. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro da Laje	62
Fig.2.17. Fotografias de edifícios de habitação do bairro da Laje. A – Com licença de utilização, B – Sem processo iniciado.....	62
Fig.2.18. Planta do bairro da Laje e gráfico – Áreas.....	63
Fig.2.19. Planta do bairro da Laje e gráficos – Situação das construções das parcelas.	63
Fig.2.20. Planta do bairro da Laje – Zonamento.	64
Fig.2.21. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro do Casal da Choca	65
Fig.2.22. Fotografias de edifícios de habitação do bairro do Casal da Choca. A – Com licença de utilização, B – Com processo iniciado, C – Sem processo iniciado	65
Fig.2.23. Planta do bairro do Casal da Choca e gráfico – Áreas.....	66
Fig.2.24. Planta do bairro do Casal da Choca e gráficos – Situação das construções das parcelas	66
Fig.2.25. Planta do bairro do Casal da Choca – Zonamento	67
Fig.2.26. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro de Leião.....	69
Fig.2.27. Fotografias de edifícios de habitação do bairro de Leião. A – Tem licença de utilização, B – Com processo iniciado.	69
Fig.2.28. Planta do bairro de Leião e gráfico – Áreas.....	70
Fig.2.29. Planta do bairro de Leião e gráficos – Situação das construções das parcelas.....	70
Fig.2.30. Projeto de Loteamento da Fase 1 do bairro de Leião.	71
Fig.2.31. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro do Outeiro de Leceia.....	72
Fig.2.32. Fotografias de edifícios de habitação do bairro do Outeiro de Leceia. Ambos sem processo iniciado.....	72
Fig.2.33. Planta do bairro do Outeiro de Leceia e gráfico – Áreas.....	73
Fig.2.34. Planta do bairro do Outeiro de Leceia e gráficos – Situação das construções das parcelas.	73
Fig.2.35. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro de Leceia.	74
Fig.2.36. Fotografias de edifícios de habitação do bairro de Leceia. A – Tem licença de construção, B – Sem processo iniciado.....	74
Fig.2.37. Planta do bairro de Leceia e gráfico – Áreas.....	75
Fig.2.38. Planta do bairro de Leceia e gráficos – Situação das construções das parcelas	75
Fig.2.39. Plano de Ordenamento e Reconversão do bairro de Leceia.....	76
Fig.2.40. Conjunto dos Projetos de Loteamento do bairro de Leceia.....	77
Fig.2.41. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro da Calçada do Moinho.	78
Fig.2.42. Fotografias de edifícios de habitação do bairro de Leceia. A – Tem licença de construção, B – Sem processo iniciado	78

Fig.2.43. Planta do bairro da Calçada do Moinho e gráfico – Áreas.	79
Fig.2.44. Planta do bairro da Calçada do Moinho e gráficos – Situação das construções das parcelas.	79
Fig.2.45. Extrato da Planta de classificação do solo do PDM de 1994 na zona do bairro da Calçada do Moinho	80
Fig.2.46. Extrato da Planta de classificação do solo da Revisão do PDM de 2015 na zona do bairro da Calçada do Moinho.....	80
Fig.2.47. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro da Gandarela.....	81
Fig.2.48. Fotografias de edifícios de habitação do bairro da Gandarela. A – Com licença de utilização, B – Com processo iniciado	81
Fig.2.49. Planta do bairro da Gandarela e gráfico – Áreas.....	82
Fig.2.50. Planta do bairro da Gandarela e gráficos – Situação das construções das parcelas...	82
Fig.2.51. Extrato da Planta de classificação do solo do PDM de 1994 na zona do bairro da Gandarela	83
Fig.2.52. Extrato da Planta de classificação do solo da Revisão do PDM de 2015 na zona do bairro da Gandarela.	83
Fig.2.53. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro da Pedreira Italiana.	84
Fig.2.54. Fotografias de edifícios de habitação do bairro da Pedreira Italiana. A – Com licença de utilização, B – Sem processo iniciado.....	84
Fig.2.55. Planta do bairro da Pedreira Italiana e gráfico – Áreas.....	85
Fig.2.56. Planta do bairro da Pedreira Italiana e gráficos – Situação das construções dos Lotes.	85
Fig.2.57. Planta do Alvará de loteamento 3/89 do bairro da Pedreira Italiana	86
Fig.2.58. Plano de Ordenamento e Reconversão do bairro da Pedreira Italiana.....	86
Fig.2.59. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro do Marchante.....	87
Fig.2.60. Fotografias de edifícios de habitação do bairro do Marchante. Ambos sem processo iniciado.	87
Fig.2.61. Planta do bairro do Marchante e gráfico – Áreas.	88
Fig.2.62. Planta do bairro do Marchante e gráficos – Situação das construções das parcelas..	88
Fig.2.63. Planta de Estudo prévio do bairro do Marchante.	89
Fig.2.64. Conjunto dos gráficos dos nove bairros – Áreas.	91
Fig.2.65. Gráficos do total do município – Situação das construções das parcelas.....	92
Fig.2.66. Conjunto dos gráficos dos nove bairros – Situação dos Lotes	93
Fig.2.67. Tabela e gráfico dos processos de reconversão.	96

Capítulo 3

Fig.3.1. Delimitação da UGT do bairro da Laje.....	99
Fig.3.2. Modelos de processos.	100
Fig.3.3. Gestão Global e Integrada.	100
Fig.3.4. Vias multifuncionais em Leião – Fotografias antes e depois da obra.	102
Fig.3.5. Fotografia do Centro Cultural Pedreira Italiana	103
Fig.3.6. Fotografia da Igreja do Casal da Choca	103
Fig.3.7. Igreja e Espaços verdes do bairro da Laje.....	104
Fig.3.8. Largo do Rossio em Leceia, Fase 2. Fotografias antes e depois da obra.....	104
Fig.3.9. Planta com REN e Leito de Cheia (Laje).....	106
Fig.3.10. Extrato da Planta de classificação do solo da Revisão do PDM de 2015 na zona do bairro da Laje.....	107
Fig.3.11. Planta de Leceia com empreitadas das vias.	109
Fig.3.12. Fotografia do chafariz de Leião antes da intervenção.	110
Fig.3.13. Fotografia do chafariz de Leião depois da intervenção.....	110
Fig.3.14. Planta da fase 2 de Leceia e fotografias da obra de infraestruturas.....	111
Fig.3.15. Fotografia aérea de excerto do bairro da Laje e Casal da Choca á mesma escala....	112
Fig.3.16. Planta da zona A do bairro da Laje com existente e demolições.	113
Fig.3.17. Planta de excerto do bairro do Casal da Choca com edificado existente e inicialmente previsto.....	113
Fig.3.18. Parcela construída no bairro do Casal da Choca.	114
Fig.3.19. Parcela vazia no bairro do Casal da Choca	114
Fig.3.20. Parcela com horta no bairro do Casal da Choca.....	114
Fig.3.21. Terreno livre no bairro do Casal da Choca	114
Fig.3.22. Excerto da planta da fase 2 com localização dos “lotes” á mesma escala.....	115
Fig.3.23. Planta de localização dos Equipamentos e respetivas fotografias.....	117
Fig.3.24. Planta de Localização dos canteiros no bairro de Leião e fotografia do local.....	118
Fig.3.25. Planta Síntese do projeto de loteamento dos artigos 10, 12 e 13 do bairro do Casal das Chocas.....	119
Fig.3.26. Planta Síntese do Projeto de Loteamento da Sub-zona C3.	119
Fig.3.27. Planta síntese do projeto de loteamento da fase 3 de 2009.	120
Fig.3.28. Planta com a junção dos projetos de loteamento da fase 3 concluídos em 2016.	120
Fig.3.29. Logotipo do Programa Estratégico Habitar Oeiras.....	126
Fig.3.30. Capa GOP e Orçamento 2017.....	126
Fig.3.31. Planta de Localização das ARU no Concelho de Oeiras.....	128

Fig.3.32. ARU de Oeiras em Ortofotomapa.....	129
Fig.3.33. ARU de Paço de Arcos em Ortofotomapa.	129
Fig.3.34. ARU de Carnaxide em Ortofotomapa.....	130
Fig.3.35. ARU de Algés e Cruz-Quebrada/Dafundo em Ortofotomapa.	130
Fig.3.36. ARU de Caxias e Laveiras em Ortofotomapa.....	131
Fig.3.37. ARU Porto Salvo em Ortofotomapa.	131
Fig.3.38. Planta de classificação de zonas da ARU de Porto Salvo.....	132
Fig.3.39. Sete linhas de ação do programa estratégico da ORU.	136
Fig.3.40. Plantas de localização das Ações até 2025 e para 2017.....	137

ÍNDICE DE TABELAS

Tab.1.1. Polígonos e área AUGI.....	40
Tab.1.2. Polígonos, situações e processos AUGI na AML.....	42
Tab.2.1. População Residente no município de Oeiras, 1970 a 1981.....	49
Tab.2.2. População Residente no município de Oeiras, 1991 a 2011.....	50

LISTA DE ACRÓNIMOS

AML		Área Metropolitana de Lisboa
AMP		Área Metropolitana do Porto
ARU		Área de Reabilitação Urbana
AUGI		Área Urbana de Génese Ilegal
CCDR		Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CDH		Contrato de Desenvolvimento de Habitação
CHE		Cooperativas de Habitação Económica
CMO		Câmara Municipal de Oeiras
CREL		Circular Regional Exterior de Lisboa
DGOTDU		Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DL		Decreto-Lei
DLAA		Divisão de Licenciamento e Apoio Administrativo
DPE		Divisão de Projetos Especiais
FFH		Fundo de Fomento da Habitação
GOP		Grandes Opções do Plano
GTL		Gabinete Técnico Local
IGAPHE		Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
IGT		Instrumento de Gestão Territorial
IHRU		Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana
IMI		Imposto Municipal sobre Imóveis
INE		Instituto Nacional de Estatística
INH		Instituto Nacional de Habitação
IVA		Imposto sobre o Valor Acrescentado
JAЕ		Junta Autónoma de Estradas
LBOTU		Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo
NRU		Núcleo de Requalificação Urbana
OCDE		Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ORU		Operação de Reabilitação Urbana

PDM | Plano Diretor Municipal

PER | Programa Especial de Realojamento

PMOT | Plano Municipal de Ordenamento do Território

PP | Plano de Pormenor

PU | Plano de Urbanização

PUCS | Plano de Urbanização da Costa do Sol

RAN | Reserva Agrícola Nacional

REN | Reserva Ecológica Nacional

RGEU | Regulamento Geral das Edificações Urbanas

RJIGT | Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJRU | Regime Jurídico de Reabilitação Urbana

RJUE | Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

SAAL | Serviço de Apoio Ambulatório Local

SMH | Serviços Municipais de Habitação

SRU | Sociedade de Reabilitação Urbana

UGT | Unidade de Gestão Territorial

VLN | Via Longitudinal Norte

INTRODUÇÃO

O fenómeno do loteamento clandestino ocorre em vários países europeus. GASPAR (1989) refere seis países da OCDE com núcleos urbanos que apelida de informais/marginais referindo-se quer ao que em Portugal se apelida de loteamentos clandestinos quer ao que se chama de assentamentos ou bairros precários: Portugal, Espanha, Grécia, Itália, ex-Jugoslávia e Turquia. Tal como em Portugal, nos outros casos, estes núcleos constituem alternativas às insuficiências ou incapacidades das administrações na promoção habitacional e no controle do crescimento urbano quer a nível financeiro, técnico ou político.

É sobretudo nos países em desenvolvimento, como o Brasil, que se encontra este fenómeno do loteamento clandestino geralmente assumindo maiores dimensões. Segundo BÓGUS, RAPOSO e PASTERNAK (2010), há grandes diferenças entre o fenómeno em Portugal e no Brasil, em termos de escala, da dimensão e da localização. Segundo ROLO (2006), as AUGI da AML abrigavam em 2005 cerca de 250 000 habitantes, enquanto só o município de São Paulo abrigava na mesma data cerca de 1.7 milhões de habitantes (BÓGUS, RAPOSO e PASTERNAK, 2010, p.11). São também distintos os contextos socioeconómicos e políticos, assim como as relações entre a população e o Estado, os procedimentos ao nível do desenvolvimento dos loteamentos clandestinos e da sua reconversão e regularização.

Os loteamentos clandestinos e sua reconversão em Portugal

Este tema já foi estudado em Portugal por vários autores desde os anos 1970 e sobretudo nos anos 1980 por Teresa Barata Salgueiro (1972), Isabel Guerra (1988), Luís Bruno Soares (1984/85), Jorge Gaspar (1989), Fernando Nunes da Silva e Teresa Craveiro (1984), Costa Lobo (1989). Nos anos 2000 aparecem alguns trabalhos académicos como o de Helena Rolo (2006) e um projeto de investigação coordenado por Isabel Raposo (2007). Destes estudos sublinha-se alguma informação de enquadramento do fenómeno.

O fraco desenvolvimento do mundo rural, principalmente a falta de emprego e, paralelamente, o desenvolvimento da indústria, principalmente na Área Metropolitana de

Lisboa (AML), na década de 50 e 60 do século passado, levou à migração de população do interior do país à procura de oportunidades de trabalho (êxodo rural).

O mercado legal de habitação era inacessível para a população recém-chegada que não teve outra opção se não instalar-se na periferia e construir a sua própria habitação à medida dos seus recursos e necessidades, pelas suas próprias mãos e com a ajuda de vizinhos, amigos e familiares. As famílias adquiriam terrenos parcelados sem a competente licença legal e adquiriam avos indivisos, nos chamados loteamentos clandestinos. Em situação de maior precariedade, as famílias instalavam-se em terrenos privados que ocupavam e onde construíam habitações mais precárias, nos então denominados bairros de barracas.

Trata-se assim de uma resposta não pública à carência de habitação nas áreas envolventes às grandes Metrópoles. Muitos loteamentos clandestinos localizam-se nos limites administrativos dos concelhos onde o controlo público era menor.

Na década de 1950 e 1960, o maior número de loteamentos clandestinos concentrava-se na Margem Norte da AML. Nos anos 1970 e 1980, expandem-se os loteamentos clandestinos na Margem Sul da AML. A construção da Ponte 25 de Abril (1966) e a descolonização após a Revolução de Abril (1974) levaram a um crescimento dos loteamentos clandestinos que alastram também para a margem sul muitas vezes como segunda habitação ou residência de férias. Na década de 1980 os loteamentos clandestinos tornam-se a única opção para os imigrantes, que como os migrantes do êxodo rural não conseguiram acesso ao mercado formal de habitação (MALHEIROS, 2009).

Apesar do fenómeno dos clandestinos ter tido início nos anos 1950, só em 1973 com o Decreto-Lei nº 289/73, de 6 de Junho, passou a ser proibido o fracionamento dos prédios rústicos em áreas inferiores à da unidade mínima da cultura (0,5ha). Este Decreto-Lei impediu a venda de parcelas rústicas como lotes para construção, o que levou ao fracionamento dos prédios rústicos em avos (ABREU, 2009, p.80).

O primeiro documento jurídico que permite a reconversão dos loteamentos ilegais foi o Decreto-Lei nº 804/76, de 6 de Novembro, que determina que os clandestinos fossem avaliados caso a caso e que requeria a constituição de uma associação para servir de mediação entre a Administração pública e os proprietários. O Decreto enuncia três soluções para os bairros clandestinos: legalização, manutenção temporária ou demolição total (Artigo 11º).

Em 1984, é publicado o Decreto-Lei nº 800/84, de 31 de Dezembro - regime jurídico dos loteamentos urbanos, que proíbe a venda de parcelas de terreno em avos (ABREU, 2009, p.80).

Nos anos 1990, com a elaboração dos Planos Directores Municipais (PDM), as Câmaras Municipais passam a ter o poder de aprovar ou não as urbanizações o que até aí era da competência da Administração Central.

Em 1995 é aprovada a Lei das AUGI, a Lei nº 91/95 de 2 de Setembro. É aqui que os loteamentos clandestinos que são reconvertidos à luz da nova Lei passam a denominar-se Áreas Urbanas de Génese Ilegal. Os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) muitos dos quais são aprovados após a publicação da Lei das AUGI condicionam a sua reconversão ao delimitar as áreas urbanas e urbanizáveis. Destacam-se como aspetos relevantes da Lei os seguintes:

- O dever de reconversão (Capítulo II) por parte dos proprietários e o conceito de Administração Conjunta dos prédios integrados em AUGI (Capítulo III);
- A modalidade e a metodologia de reconversão das AUGI poder ser de iniciativa privada ou municipal. Na iniciativa privada a legitimidade é dos proprietários que organizam uma administração conjunta que trata de todos os pormenores relativos ao Loteamento a ser aprovado pela Câmara Municipal (Capítulo IV, Secção I). Na iniciativa municipal a reconversão é de Iniciativa Municipal e pode ser feita através de Plano de Pormenor (PP) ou Loteamento de Iniciativa Municipal (Capítulo IV, Secção II);
- Cabe à Câmara Municipal delimitar as áreas das AUGI (Capítulo IV, Secção III);
- A divisão de coisa comum (Capítulo V) em que toda a área comum é legalizada através do Alvará de Loteamento e só depois deste emitido se procede à divisão dos lotes pelos proprietários.

A Lei teve cinco alterações: a primeira em 1999 com a Lei nº 165/99, de 14 de Setembro; a segunda em 2003 com a Lei nº 64/2003, de 23 de Agosto, a terceira em 2008 com a Lei nº 10/2008, de 20 de Fevereiro, a quarta em 2013 com a Lei nº 79/2013, de 26 de Dezembro e a quinta em 2015 com a Lei nº 70/2015, de 16 de Julho.

Segundo o levantamento e análise de RAPOSO e ROLO (2009) e RAPOSO (2010a) na AML existem em 2009 1726 AUGI com 9090ha, cerca de 44% na Margem Norte e 5000ha na Margem Sul. Os concelhos mais afetados são o Seixal, Almada, Loures, Odivelas e Sintra.

A nível de legalização, 22% das AUGI não têm processo, 37% das AUGI têm processo iniciado e 41% das AUGI já possui título de reconversão.

Tal como referem as autoras, os principais entraves ao avanço do processo de reconversão são características do território: existência de um grande número de servidões e condicionantes; a legalização fora dos perímetros urbanos; a grande densidade de ocupação e a existência de construções precárias; o facto de na maior parte dos casos os proprietários terem recursos limitados, não estarem no local ou não se interessarem pela reconversão quando são eles, segundo a Lei das AUGI, os principais atores da reconversão; uma falta de recursos técnicos ou financeiros municipais ou a falta de prioridade política acordada pelos municípios à reconversão das AUGI.

As AUGI: Abordagem Territorial – O caso de Oeiras

O município de Oeiras optou por uma abordagem territorial para a reconversão dos seus loteamentos clandestinos a que chama de AUGI, embora o processo de reconversão não ocorra no quadro da Lei das AUGI. As suas “AUGI” são delimitadas seguindo limites físicos como ribeiras, estradas, etc., incluindo, assim, uma área mais abrangente que a área do loteamento clandestino propriamente dito. A toda essa área é chamada Unidade de Gestão Territorial e é estudada e trabalhada como um todo de modo coerente por uma equipa técnica municipal com ou sem Gabinete Técnico Local (GTL).

Atualmente estão em fase de reconversão 9 “AUGI” inseridas nos seguintes bairros: Casal da Choca, Laje, Leão, Outeiro de Leceia, Leceia, Calçada do Moinho, Gandarela, Pedreira Italiana e Marchante, ocupando na totalidade 243,2ha o que equivale a 5% da área do município.

De momento estão a ser desenvolvidas novas estratégias para atuar nas AUGI como é o caso das Áreas de Reabilitação Urbana (ARU). Estas ARU ocupam grandes áreas e incluem casos complexos - caso dos bairros da Laje e Casal da Choca que juntos formam a ARU de Porto Salvo -, ou que se localizam na proximidade de centros históricos - caso dos bairros da Pedreira Italiana e Marchante situados na zona de Caxias e Laveiras.

Esta dissertação incidirá sobre este caso de Oeiras e a sua abordagem territorial na reconversão das AUGI visando refletir sobre as virtudes e entraves que esta veio trazer para o processo de reconversão.

Objetivos e questão

Constituem objetivos desta dissertação:

- conhecer o fenómeno dos loteamentos clandestinos em geral: porquê, como, quando e onde surgiram, o seu processo de expansão, o que foi feito para controlar e reconverter o fenómeno.
- aprofundar o caso específico do município de Oeiras, perceber a sua abordagem territorial e o não recurso à Lei das AUGI para a reconversão dos seus loteamentos clandestinos

A grande questão que orienta esta dissertação é: como a abordagem territorial seguida pelo município de Oeiras influenciou o processo de reconversão das AUGI? E quais são as suas principais virtudes e entraves?

Metodologia

A investigação relativa ao tema da reconversão dos loteamentos clandestinos e das AUGI em geral assentou na recolha e análise bibliográfica (livros, artigos, teses e legislação) e também cartográfica principalmente ao nível das AUGI na Área Metropolitana de Lisboa. Relativamente ao caso de estudo sobre as “AUGI” do município de Oeiras procedeu-se também à recolha e análise bibliográfica e cartográfica, para as leituras gerais do município e da situação de cada AUGI.

Para além desta abordagem, a dissertação tem como base o contato direto com o município que resulta da participação da autora, desde setembro de 2009, no programa Tempo Jovem da Câmara de Oeiras. Neste quadro, a autora teve a oportunidade de colaborar com a Divisão de Projetos Especiais (DPE) e de acompanhar os processos de reconversão das diversas “AUGI” do município, tendo contato com os vários atores, visitando o terreno e analisando a cartografia, planos, projetos e outros dados. Esta dissertação, constitui assim uma reflexão sobre o trabalho desenvolvido na DPE ao longo de oito anos de “estágio”.

Estrutura da dissertação

O texto da presente dissertação, para além da introdução e da conclusão, está estruturado em três capítulos. No capítulo 1 faz-se um enquadramento conceitual sobre as noções de direitos humanos/urbanos e de coesão social, reflete-se sobre o vocabulário técnico relacionado com o tema, analisam-se os antecedentes, as origens, a expansão e as tipologias do loteamento clandestino e dos processos de reconversão. Como enquadramento ao capítulo seguinte apresenta-se um breve resumo sobre a situação de reconversão das AUGI na AML.

O capítulo 2 foca-se no caso de estudo, o município de Oeiras, apresentando uma breve análise do município para compreender as suas influências na localização e transformação das suas “AUGI” e procedendo à inventariação e análise do que se apelida no município de Bairros “AUGI”.

O capítulo 3 apresenta a metodologia adotada pelo município para a reconversão das “AUGI” e a sua abordagem territorial, refletindo nas virtudes e entraves deste processo com base em exemplos dos nove bairros “AUGI”. No final apresenta-se a nova estratégia a nível territorial, as Áreas de Reabilitação Urbana (ARU), que está a ser utilizada pelo município na reconversão de alguns Bairros “AUGI”.

CAPÍTULO 1

ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCRETUAL

Neste capítulo pretende-se enquadrar a temática das AUGI, anteriormente denominadas como Loteamentos Clandestinos. O objetivo é descrever a sua origem e desenvolvimento e refletir sobre esta temática a partir de referências teóricas e dos antecedentes históricos e urbanos que influenciaram a existência destes territórios.

São, também, abordados conceitos técnicos relacionados com o tema e com o processo de reconversão das AUGI. Faz-se também uma referência à evolução legislativa e às iniciativas, públicas e privadas, que foram sendo criadas com o objetivo de melhor compreender o fenómeno das AUGI e desenvolver ferramentas para a sua Reconversão. Será ainda analisada a situação das AUGI na AML para compreensão do território afetado pelo fenómeno numa das áreas de maior incidência.

1.1. Do Direito à Cidade ao Urbanismo Depois da Crise

Antes de focar o fenómeno dos loteamentos clandestinos, opta-se por uma breve reflexão teórica com base em duas referências¹ que contribuem para abordar a temática em causa, do ponto de vista dos direitos humanos/urbanos, da coesão social e de um urbanismo baseado na gestão e planeamento do território que se refira não apenas a índices e densidades construtivas, mas também à estrutura e dinâmica social.

¹ LEFEBVRE, Henri (2001) *O Direito à Cidade*. Centauro Editora, São Paulo e BOURDIN, Alain (2011) *O urbanismo depois da crise*. Livros Horizonte, Lisboa.

Henry Lefebvre e o Direito à cidade (1968)²

Lefebvre na sua obra sobre o direito à cidade ou ao “*direito à vida urbana*” (p.7) para toda a população, procede ao enquadramento temporal da industrialização e do aparecimento dos subúrbios e bairros de lata, o que nos remete para a temática dos clandestinos. O autor assinala o processo de industrialização como ponto de partida e motor de transformação da sociedade urbana e capitalista, tanto ao nível da população, como do território.

A indústria apodera-se dos núcleos urbanos antigos, que se deterioram, explodem ou crescem. As populações amontoam-se nas grandes cidades, nomeadamente nas periferias residenciais, enquanto os escritórios tendem a substituir os apartamentos nos centros urbanos. Esta problemática vai-se intensificando com o tempo, atualmente com motivações diferentes, como o investimento no turismo. O centro da cidade vai perdendo cada vez mais habitantes, passando a ter uma vivência efémera e não permanente da população. Os subúrbios aparecem devido à crescente pressão sobre as cidades, a fim de responder à chegada massiva da população rural aos centros urbanos.

Lefebvre alerta para a diferença entre crescimento (económico) e desenvolvimento (social), ou seja, para o facto de poder haver crescimento sem desenvolvimento, do ponto de vista qualitativo. Isto pode-se traduzir ao nível do crescimento/expansão urbana, sem qualidade urbanística, como é o caso de grande parte dos loteamentos clandestinos, nomeadamente ao nível dos mais precários.

O direito à cidade proclamado por Lefebvre baseia-se no direito à vida urbana para todos, inclusive as populações dos subúrbios, e destaca a importância do acesso a emprego, equipamentos e serviços, infraestruturas, transportes públicos, zonas de lazer, eventos culturais, etc. É muito importante ter em conta esta noção quer na reconversão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal – AUGI³, quer no realojamento da população dos bairros de lata, principalmente na forma de bairros sociais que, muitas vezes, são desadequados e segregadores, mas que não constituem o objeto de estudo desta dissertação.

Alain Bourdin e o Urbanismo depois da crise (2011)

A obra de Alain Bourdin (2011) – *O Urbanismo depois da crise*, mais recente, faz uma reflexão sobre a cidade contemporânea, nomeadamente sobre o urbanismo atual e as

² Texto original: LEFEBVRE, Henri, *Le droit à la ville*, Paris, Éditions Anthropos, 1968.

³ Conceito de AUGI aparece pela primeira vez na Lei nº 91/95, de 2 de Setembro.

potencialidades de transformação das sociedades metropolitanas contemporâneas. Bourdin refere-se a um “*urbanismo pós-crise*” (prefácio), baseado nos instrumentos de planeamento, no urbanismo estratégico e participativo e nas parcerias público-privadas, capaz de contrariar o “*urbanismo liberal*” (BOURDIN 2011, p.21), regido pelo primado da forma e pela simplificação dos processos.

Um dos problemas apontados é a falta da *unidade da vizinhança*⁴. As fortes relações de vizinhança, que existiam nos antigos bairros e que se verificam, na maioria dos casos, nos bairros clandestinos, têm tendência a desaparecer. O objetivo não é ter uma comunidade homogénea, muito pelo contrário, segundo Bourdin, é necessária uma “*mixidade social*” (*id.*, p.25) para produzir e fazer funcionar a cidade.

Outra ideia fundamental que se relaciona com o fenómeno dos clandestinos é a de que mudar a reputação de uma cidade leva tempo, não basta um objeto icónico (*id.*, p.35). É importante dinamizar os bairros de modo a, por um lado, eliminar estigmas e preconceitos e, por outro lado, atrair população inovadora sem eliminar a identidade do bairro.

Tal como Lefebvre, Bourdin também sublinha a consciencialização dos direitos urbanos, associados a um urbanismo preocupado com a coesão social. Para além dos estabelecidos há mais tempo – liberdade de pensamento e expressão, direito à habitação e ao trabalho – enaltece o direito ao acolhimento, o direito à mobilidade e ao acesso, o direito a um ambiente satisfatório e o direito à segurança. Aos poucos, começa a ser visível a preocupação com estes direitos, principalmente o direito à mobilidade e ao acesso, ao se considerar por exemplo as necessidades das pessoas de mobilidade reduzida e não só dos restantes utilizadores.

Bourdin alerta para o fato dos direitos urbanos deverem ser aplicados, em primeiro lugar, em relação aos mais pobres. Tal não acontece no urbanismo liberal, que não encontra resposta para este estrato social.

1.2. O Fenómeno dos loteamentos clandestinos

1.2.1. Vocabulário técnico

A temática das AUGI é bastante complexa e abrange um vocabulário que, ao longo do percurso académico, não é muito utilizado ou com o qual não estamos muito familiarizados.

⁴ Conceito também referido por José Lamas (2000, pp.317-322).

Por essa razão, sentiu-se necessidade de sistematizar neste capítulo de enquadramento alguns conceitos mais relevantes na temática das AUGI. Para além da apresentação de cada conceito explicita-se a sua relação com a temática das AUGI. Tomou-se como referência, a publicação da DGOTDU (2005) *Vocabulário de termos e conceitos do Ordenamento do Território*. DGOTDU, Lisboa.

Alvará de licença ou Autorização

“O licenciamento ou autorização das operações urbanísticas é titulado por Alvará. A emissão do alvará é condição de eficácia da licença ou autorização e depende do pagamento das taxas devidas pelo requerente (DL 555/99 de 16 de Dezembro)” (DGOTDU, 2005, p. 41).

O conceito de Alvará é dos mais importantes, pois é a sua inexistência, seja a nível de loteamento, construção ou utilização, que torna a situação dita ilegal. Pode haver situações em que todas as licenças estão em falta, mas também acontece haver licença de construção e até mesmo de utilização do edifício sem ter sido emitido Alvará de loteamento, ou seja, o parcelamento é ilegal, mas a construção não é.

Área de cedência (para domínio público)

“Área que deve ser cedida ao Domínio público, e destinada à circulação pedonal e de veículos, à instalação de infraestruturas, a espaços verdes e de lazer, a equipamentos de utilização coletiva e a estacionamento (DGOTDU, 1994)” (DGOTDU, 2005, p. 46).

Devido à sua génese ilegal, nos loteamentos clandestinos não foram contempladas áreas de cedência para domínio público, os quais são obrigatórios por lei nos projetos de loteamento. No processo de reconversão, quando não há área livre para ceder, esta pode ser compensada através de taxas.

Área Urbana de Génese Ilegal (AUGI)

“Noção de Área Urbana de Génese Ilegal aplica-se apenas ao regime excecional de reconversão urbanística das áreas de génese ilegal.

Consideram-se AUGI os prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento, quando legalmente exigida, tenham sido objeto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção até à data de entrada em vigor do DL 400/84, de 31 de Dezembro e que, nos respetivos planos municipais de ordenamento do território (PMOT), estejam classificadas como espaço urbano ou urbanizável.

São ainda consideradas AUGI, os prédios ou conjuntos de prédios parcelados anteriormente à entrada em vigor do DL 46673 de 29 de Novembro de 1965, quando predominantemente

ocupados por construções não licenciadas (Lei 91/95 de 2 de Setembro)” (DGOTDU, 2005, p. 52).

O conceito de Área Urbana de Génese Ilegal, é central nesta dissertação e constituiu o seu objeto de estudo. Embora no caso do município de Oeiras não se recorra à Lei 91/95, os territórios que incluem loteamentos clandestinos e são alvo de processos de reconversão conduzidos pelo município são internamente apelidados de AUGI e aqui nesta dissertação diferenciado com aspas: “AUGI”.

Cadastro

“Registo onde estão descritos e avaliados os prédios urbanos, rústicos e outros. Compõe-se de dois elementos essenciais: a planta cadastral e a descrição matricial (localização geográfica e administrativa, configuração geométrica, área, confrontações, uso, utilização, valor dos prédios, identificação dos proprietários, regime da propriedade e outras informações que sejam relevantes para a administração do território (DGOTDU, 1994)” (DGOTDU, 2005, p. 60).

O cadastro é um conceito base na temática das AUGI pois refere-se ao registo legal onde é possível identificar os proprietários, áreas dos artigos cadastrais, desanexações, destaques, etc.

Expropriação

“Consiste na apropriação forçada de bens imóveis, designadamente através da transferência da propriedade ou de outros direitos a ela inerentes, com fundamento na necessidade da sua afetação a um especial fim de utilidade pública, a favor da entidade em cujas atribuições se inclua a prossecução desse fim imediatamente o pagamento de justa indemnização.” (DGOTDU, 1995).

“É um instrumento de execução de planos que a administração pode recorrer sempre que seja necessário à execução de planos municipais de ordenamento do território. Os proprietários podem exigir a expropriação por utilidade pública dos seus terrenos necessários á execução dos planos quando se destinem a regularização de extremas indispensáveis à realização do aproveitamento previsto em plano de pormenor (DL 380/99 de 22 de Setembro)” (DGOTDU, 2005, p. 92).

Quando os proprietários não colaboram ou até bloqueiam o processo de reconversão e há uma certa urgência do ponto de vista da autarquia em resolver problemas tais como obras de infraestruturas, a autarquia pode recorrer à expropriação dos terrenos.

Lote

“Área de terreno resultante de uma operação de loteamento licenciada nos termos da legislação em vigor (DGOTDU, 1996)” (DGOTDU, 2005, p. 110).

O termo Lote é muitas vezes utilizado mesmo quando a situação não corresponde à definição da DGOTDU. Nas AUGI, antes da sua reconversão, quando nos referimos à área de terreno de cada proprietário, de acordo com esta definição, não se trata de um lote pois não foi resultado de uma operação de loteamento.

Operações de Loteamento

“Ações que tenham por objeto, ou por efeito, a constituição de um ou mais lotes destinados imediata ou subseqüentemente à edificação urbana, e que resulte da divisão de um ou vários prédios, ou do seu emparcelamento ou reparcelamento (DL 555/99 de 16 de Dezembro)” (DGOTDU, 2005, p. 122).

Operação de Loteamento é a ação legal que parcela um determinado território em lotes e que esteve em falta no parcelamento que deu origem às AUGI. São utilizadas Operações de Loteamento para a reconversão das AUGI de modo a criar lotes novos, por vezes adaptando parcelas existentes.

Parcela

“Área de território física ou juridicamente autonomizada não resultante de uma operação de loteamento (DGOTDU, 1999)” (DGOTDU, 2005, p. 124).

O conceito de parcela é utilizado para identificar uma área que foi parcelada, ou seja, delimitada, mas não corresponde a um lote pois não foi resultado de operação de loteamento.

Planos Municipais de Ordenamento do território (PMOT)

“Instrumentos de planeamento territorial de natureza regulamentar, aprovados pelos municípios que estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo.

Os PMOT compreendem:

- *Os planos diretores municipais (PDM)*
- *Os planos de urbanização (PU)*
- *Os planos de pormenor (PP) (DL 380/99 de 22 de Setembro)” (DGOTDU, 2005, pp. 137-138)*

O conceito de PMOT, têm implicação direta na reconversão das AUGI, quer como condicionador (PDM), quer como instrumento para a reconversão (PP).

Prédio Rústico

“Terreno situado fora de um aglomerado urbano e que não seja classificado como terreno de construção, desde que:

- Esteja afeto ou tenha como destino normal uma utilização geradora de rendimento agrícola, ou:

- Não tendo a afetação indicada no anterior, não se encontre construído ou disponha apenas de edifícios ou construções de carácter acessório, sem autonomia económica e de reduzido valor.

Igualmente se consideram prédios rústicos:

- Os terrenos situados dentro de um aglomerado urbano, desde que por força de disposição legalmente aprovada não possa ter utilização geradora de quaisquer rendimentos, ou só possa ter utilização geradora de rendimentos agrícolas e esteja a ter, de fato, essa afetação.

- Os edifícios e construções diretamente afetos à produção de renda agrícola quando situados nos terrenos referidos nos parágrafos anteriores.

- As águas e plantações, desde que façam parte do património de uma pessoa singular ou coletiva e, em circunstâncias normais, tenham valor económico (DL 442-C/88 de 30 de Novembro)” (DGOTDU, 2005, pp. 147-148).

O conceito de prédio rústico remete para a origem rural e ilegal das AUGI, os terrenos eram registados como rurais, mas posteriormente construídos como se fossem urbanos. Nos casos ainda não reconvertidos, ainda estão registados como prédio rústico na Conservatória do Registo Predial.

Reabilitação Urbana

“Processo de transformação do espaço urbano, compreendendo a execução de obras de conservação, recuperação e readaptação de edifícios e de espaços urbanos, com o objetivo de melhorar as suas condições de uso e habitabilidade, conservando, porém, o seu carácter fundamental.

O conceito de reabilitação supõe o respeito pelo carácter arquitetónico dos edifícios, não devendo, no entanto, confundir-se com o conceito mais estrito de restauro, o qual implica a reconstituição da traça primitiva de pelo menos fachadas e coberturas. (DGOTDU, 1994; Merlin e Choay, 1988)” (DGOTDU, 2005, p. 153).

A reabilitação urbana é geralmente utilizada na reconversão das AUGI, pois, na maior parte dos casos, são necessárias várias intervenções no espaço urbano, visto que é este que mais sofre com a falta de planeamento das AUGI.

Solo Rural

“Aquele para o qual é reconhecida vocação para atividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, assim como o que integra os espaços naturais de proteção ou de lazer, ou que seja ocupado por infraestruturas que não lhe confirmam o estatuto de solo urbano. [...]”

(Lei 48/98 de 11 de Agosto; DL 380/99 de 22 de Setembro)” (DGOTDU, 2005, pp. 172-173).

O conceito de solo rural, relaciona-se com a origem rural das AUGI que surgiram, em grande parte, em solo rural. Alguns municípios, através da revisão do PDM, já alteraram a classificação do solo em zonas AUGI para urbano ou urbanizável, de modo a ser possível a reconversão. Nos casos em que tal não foi possível, a AUGI não é reconvertível, no quadro dos instrumentos vigentes. Nos municípios em que ainda não foi aprovada a revisão do PDM, as AUGI localizadas em solo rural têm de aguardar pela decisão deste instrumento de ordenamento municipal.

Subúrbio

“Território urbanizado que rodeia um centro populacional marcadamente urbano. Simultaneamente reflete a situação de inferioridade, ou dependência desse território, relativamente à cidade, situação essa expressa na própria formação do vocabulário suburbano.

[...] Pode caracterizar-se o subúrbio ou zona suburbana pela sua densificação progressiva e pelo tipo dominante das suas construções, pela estratificação social dos seus habitantes, pelo modo de integração da zona no aglomerado (ao nível de transportes, da diversidade de equipamentos, acessos, comércio e emprego, ou segundo a sua maior ou menor distância ao centro).[...] (Merlin e Choay, 1988)” (DGOTDU, 2005, p. 174).

Uma parte dos subúrbios na Área Metropolitana de Lisboa são compostos por AUGI que não pararam de crescer ao longo dos anos. Pode dar-se o caso dos subúrbios terem uma origem AUGI ou as AUGI se terem instalado em subúrbios já existentes visto haver menor fiscalização que nos centros urbanos.

Unidade mínima de cultura

“Unidade que exprime a dimensão económica da exploração agrícola, que é definida com base na margem bruta padrão total da exploração. Uma unidade corresponde a 1.200 euros de margem bruta total da exploração. (Direção-Geral de Desenvolvimento Rural, 1999)” (DGOTDU, 2005, p. 181).

A unidade mínima da cultura foi muito importante numa determinada altura pois serviu de limite mínimo de área possível de registar como rural (5000 m²). Como podemos ver mais à frente, tal não foi impedimento ao aparecimento de novas AUGI.

1.2.2. Antecedentes do loteamento clandestino

A Cidade Industrial

O fim do século XIX ficou fortemente marcado, a nível dos países europeus, pelo desenvolvimento da indústria. Em todas as capitais europeias foram proliferando zonas industriais e Lisboa também viu emergir as primeiras indústrias. Apesar de se ter sentido noutras cidades do país, Lisboa foi a cidade que mais alterações sofreu devido à industrialização que se acentuou sobretudo em meados do século XX. A indústria, centralizada nas grandes cidades, levou ao aumento da oferta de emprego urbano, o que, com o abandono da agricultura nas zonas rurais do interior do país, acelerou o êxodo rural (ANTUNES, 2011).

A vinda de nova população para as cidades tem impacto ao nível demográfico, social, urbano, entre outros. A cidade é obrigada a expandir-se. Surgem novos planos de iniciativa pública, como o do engenheiro Ressano Garcia (1847-1911), para as Avenidas Novas. Este plano como o nome indica, é marcado pela abertura de importantes avenidas – Avenida da Liberdade, que iria rematar o Parque Eduardo VII, a Avenida Fontes Pereira de Melo e a Avenida da República – assim como de praças – Marquês de Pombal e Saldanha (LAMAS, 2000).

Destacam-se quatro princípios ou elementos orientadores deste traçado urbano de finais do século XIX: o traçado, a praça, o quarteirão e a malha reticulada. O interior do quarteirão é privatizado em forma de logradouros com jardins ou hortas, articulados ao piso térreo dos edifícios. Estes quarteirões foram fortemente alterados no decorrer dos anos por forte renovação e densificação imobiliária. Os edifícios foram demolidos e novos prédios cresceram ocupando a totalidade do lote (LAMAS, 2000).

No início do século XX, a cidade de Lisboa continua a crescer para norte, como é o caso do Areeiro e Alvalade, resultantes da política de desenvolvimento do engenheiro Duarte Pacheco, *“de expansão planeada de Lisboa em terrenos expropriados, livres de restrições fundiárias e com forte controlo público municipal”* (LAMAS, 2000, p. 284). Estes dois bairros destinavam-se, em parte, a realojar habitantes de zonas de renovação urbana como o Martim Moniz, alvo de ações de demolição no início dos anos 40 do século XX (LAMAS, 2000).

Periferia

A expansão é tal que atravessa os limites da cidade. Novas estruturas periféricas, geralmente designadas de subúrbios, começam a ganhar identidade e a afastar-se cada vez mais do centro. O desenvolvimento da periferia teve o auxílio dos transportes coletivos, que

iam ganhando expressão. O transporte ferroviário representou o principal meio de crescimento demográfico da periferia, surgindo novos aglomerados urbanos junto das estações ferroviárias. De facto, a evolução dos meios de transporte e, principalmente, o uso do automóvel privado, juntamente com as infraestruturas viárias criadas, contribuíram para a consolidação da periferia e para o aparecimento de novos núcleos urbanos (ANTUNES, 2011).

Esses novos núcleos urbanos têm geralmente caráter isolado, periférico e uso exclusivamente habitacional. São espaços dormitório, muitas vezes sem equipamentos ao serviço da população, sendo estes colocados posteriormente, em alguns casos afastados dos núcleos urbanos, o que dificulta a sua utilização por parte da população.

A legislação que obriga à cedência de solo para utilidade pública (Decreto-lei nº 555/99, de 16 de Dezembro) só viria a existir no final do século XX.

1.2.3. Origem, expansão e tipologias do loteamento Clandestino

Origem

Quando falamos da origem do fenómeno dos loteamentos clandestinos é importante perceber quando, quem, onde e porquê. *“Independentemente de juízos de valor que se possam fazer, o clandestino é uma realidade que não pode ser entendida fora das políticas urbanas”* (SOARES, 1984, p. 21).



Fig. 1. 1. Êxodo Rural. Fonte: <httpwww.ruadireita.ptlargo-do-pelourinhoexodo-rural-e-dependencia-13975.html>.

Apesar do desenvolvimento industrial ter tido início no século XIX, o êxodo rural teve maior impacto a partir dos anos 50 do século XX. A migração da população vinda do interior do Norte e Sul do país teve como destino várias cidades, sendo Lisboa a mais afetada, como referido anteriormente. No entanto, a cidade não estava preparada para receber tantas pessoas.

Para além de haver escassez de oferta de habitação, esta era inacessível à população com baixos rendimentos. Havia uma grande especulação imobiliária e fundiária e os processos de loteamento e construção eram rígidos e morosos. Simultaneamente, os programas de habitação social eram escassos e destinados, quase exclusivamente, à propaganda e reforço de favoritismos político-ideológicos (ANTUNES, 2011).

A administração era centralizada e burocrática, sendo que a legislação e os planos existentes privilegiavam sobretudo os grandes promotores e investidores imobiliários. Estes fatores, aliados aos fatores culturais, como a preferência pela moradia isolada e unifamiliar com quintal, levaram a que uma grande parte da população migrante procurasse outras alternativas fora do mercado legal, optando pela via da construção ilegal sobre terrenos disponíveis em meio rural na periferia das cidades. Aqui, o próprio morador constrói a habitação à medida dos seus recursos e necessidades, com a ajuda de vizinhos, amigos e familiares, em terrenos, numa primeira fase, sobretudo parcelados em avos indivisos⁵ dando origem aos loteamentos clandestinos. Esta solução tinha custos, a curto prazo, manifestamente mais reduzidos: o do terreno rural era muito menor do que o urbano, não incluía o pagamento ou até mesmo a construção das infraestruturas básicas e dispensava os custos inerentes aos processos de licenciamento, tanto de construção como de parcelamento obrigatório a partir de 1965. Ao contrário do processo legal, onde primeiro é feito o Loteamento, depois a instalação de Infraestruturas e por fim a construção, o processo ilegal deixava as infraestruturas para a fase final.

O preço do lote clandestino chegava a ser 5, 10 ou 20 vezes inferior ao de lotes legais de área equivalente. Em 1970, podiam ser adquiridos lotes a partir de 30 contos (150€) e, em 1982, na Margem Sul, a partir dos 140 contos (700€) (SOARES, 1984, p.23).

Os loteamentos clandestinos aparecem em zonas onde seria difícil ou mesmo impossível a aprovação de um loteamento por parte do poder público, devido à sua má ou desfavorável capacidade urbanística a nível físico ou por se tratarem de zonas proibidas, ou

⁵ “O avo indiviso é uma parte, uma quota ideal de um prédio que se encontra em regime de compropriedade, mas cujo comprador julga corresponder a uma parcela juridicamente individualizada e demarcada do mesmo. Na venda de avos indivisos procede-se a um parcelamento material do terreno, o qual permanece juridicamente indiviso, visto que o parcelamento e a venda serem efetuados em desrespeito pelo regime legal dos loteamentos e com desconsideração de quaisquer preocupações de índole urbanística.” (ROLO, 2006, p. 33).

ainda por se situarem fora dos limites de expansão dos aglomerados urbanos em terrenos sem infraestruturas. As zonas mais escondidas de vale ou de encosta, ligadas à rede viária principal por acessos limitados e, muitas vezes, nos limites administrativos dos municípios, onde o controle seria reduzido, são os locais preferidos para a génese dos loteamentos clandestinos (CRAVEIRO, 2010).

É também importante compreender o perfil social destes territórios. São vários os fatores e valores de carácter rural que influenciaram diretamente o processo e as tipologias dos bairros clandestinos, nomeadamente de acordo com SOARES (1985, p.74):

- Origem rural dos habitantes dos loteamentos clandestinos;
- Início precoce da vida ativa no trabalho agrícola que levou a profissões centradas na atividade manual, em muitos casos, a construção civil que, para além de lhe dar acesso aos materiais necessários à construção, o habilita para o manuseamento das ferramentas e assim, construir a sua própria habitação;
- Moradia unifamiliar com espaço exterior alargado quer para jardim, como para horta, ou até mesmo para a criação animal, em alguns casos com elementos tradicionais das zonas de origem como por exemplo as chaminés do algarve, as paredes caiadas, os azulejos, etc.;
- Baixo nível de escolaridade;
- Apreciação do modo de vida focado na família;
- Casamento no local de origem ou com um cônjuge da província.

Assim, a pressão demográfica gerada em parte pelo desenvolvimento industrial conduziu à construção ilegal, enquanto resposta não pública para resolver uma carência de habitação e de espaço urbano nas áreas envolventes às grandes cidades.

Expansão do fenómeno

Ao longo dos tempos, o fenómeno dos clandestinos foi-se desenvolvendo de diversas formas. Podemos dividir este desenvolvimento em três épocas distintas: da sua origem até aos anos 1960, dos anos 1960 até o 25 de Abril de 1974 e daí em diante (ANTUNES, 2011).

O primeiro período é quando aparecem as primeiras construções, sem uma estrutura urbana. Na década de 1950 surgem os primeiros bairros clandestinos nas periferias de Lisboa e Setúbal. São desta fase as construções construídas à noite ou ao fim de semana, habitadas o mais depressa possível para evitar a demolição. Relativamente à AML, neste período há uma maior incidência de clandestinos na Margem Norte (JORGE, 2010; SOARES, 1985).

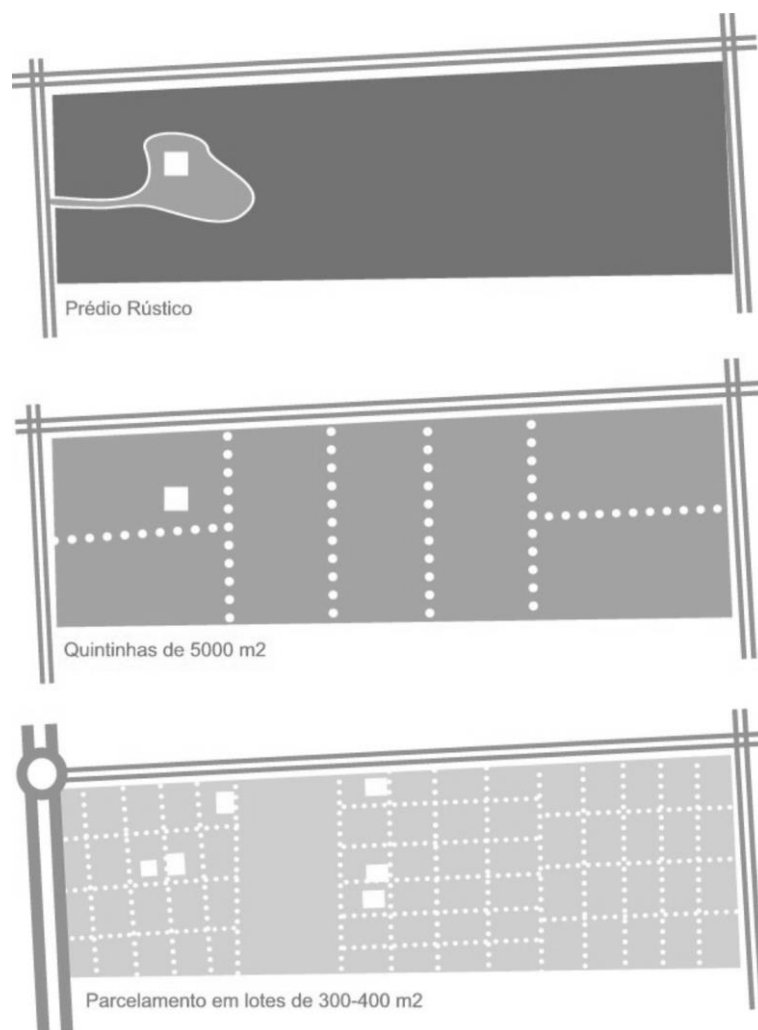


Fig. 1. 2. Representação esquemática do parcelamento ilegal do território. Fonte: ROLO (2006, p.34)

No segundo período, desenvolvem-se as atividades dos loteadores ilegais. Até 1965, o fracionamento de terrenos para construção não tinha legislação específica com regras próprias, e a legislação sobre urbanização não se articulava com o parcelamento de terrenos. Devido ao aparecimento de núcleos urbanos sem infraestruturas, foi instituído um novo regime para o parcelamento e urbanização dos terrenos destinados à construção através da publicação do Decreto-Lei nº 46673, de 29 de novembro de 1965. Apesar disso, os loteadores adquiriram legalmente os terrenos rurais, e fracionavam os terrenos rústicos com base na portaria nº 202/70, de 21 de Abril, que fixava a unidade mínima da cultura⁶ (com 5000m²), as chamadas “quintinhas”, dividindo posteriormente o terreno em parcelas mais pequenas, sem ter em atenção a morfologia do terreno. As parcelas eram vendidas em avos indivisos (ROLO, 2006).

⁶ O Decreto-lei nº 289/73, de 06 de Junho, proíbe o fracionamento dos prédios rústicos em áreas inferiores à da unidade mínima da cultura.

As suas vendas eram feitas sem regulação da administração local, em regime de compropriedade⁷. A não aprovação do processo de divisão da propriedade e de construção torna a situação ilegal. Erguiam-se várias tipologias de acordo com a existência, ou não, de fiscais municipais reguladores, ameaçando a expropriação e demolição dos edifícios. Quando havia esse risco, os edifícios tomavam formas simples, de rápida construção, erguidos geralmente ao fim de semana. Construíam-se a partir das paredes exteriores e depois das coberturas através de materiais simples e técnicas rápidas. Aquando a passagem dos fiscais, o construtor era multado, mas continuava o processo, avançando, então, com as divisões interiores e os acabamentos exteriores (SALGUEIRO, 1972).

Hoje, ainda conseguimos ver edifícios inacabados a serem habitados sem acabamentos exteriores. Os proprietários clandestinos esforçavam-se na tentativa de regularizar a situação da propriedade, pagando as contribuições, as multas e todos os encargos necessários para estabilizar a nova propriedade (SOARES, 1984).

Este período fica também marcado pela expansão do fenómeno na Margem Sul, com a construção da Ponte sobre o Tejo⁸ em 1966. Muitas das construções da Margem Sul tinham como finalidade a habitação de segunda residência ou para arrendamento (ANTUNES, 2011).

Com o objetivo de ocultar o fenómeno dos loteamentos clandestinos, o Estado Novo impediu, durante a década de 1960, a publicação de artigos e reportagens e estudos mais aprofundados sobre este fenómeno. Apesar de serem reconhecidos no Plano Diretor Regional de Lisboa de 1964, só em 1969, com a queda de um edifício na Brandoa, é que o fenómeno ficou a descoberto (JORGE, 2010).

Após a morte de Salazar, em 1969, ensaiou-se uma nova política habitacional, através da publicação de legislação sobre solos, loteamentos urbanos e planeamento urbanístico (SOARES, 1985). No início da década de 1970, a geógrafa Teresa Barata Salgueiro escreve o primeiro estudo sobre *bairros clandestinos na periferia de Lisboa* (1972). Nesse estudo é mostrada a realidade do fenómeno nessa data. Os bairros clandestinos formavam uma cintura em redor da cidade de Lisboa. Aqui são identificadas três etapas essenciais na formação dos bairros: a primeira correspondente ao loteamento, onde o terreno rústico foi adquirido a preços baixos e revendido várias vezes a preços cada vez mais altos; a segunda centrada no aparecimento das primeiras construções simples e pequenas⁹; e a terceira etapa resultante da intensificação da construção e do aparecimento das construções para aluguer, de um ou mais pisos. Nos casos onde existe maior especulação, constroem-se edifícios de três, quatro ou até

⁷ Vários comproprietários do mesmo terreno.

⁸ Anteriormente designada Ponte Salazar e atualmente Ponte 25 de Abril

⁹ Os edifícios não são construídos todos ao mesmo tempo, o que leva a haver pequenas casas intercaladas com terrenos vazios dando um aspeto caótico ao bairro, sem unidade de conjunto.

seis pisos para aluguer. A evolução das construções está fortemente ligada à intensidade da intervenção municipal. A casa abarracada aparece devido à necessidade de erguer rapidamente uma construção. Só o tempo e a diminuição do risco permitem a construção de moradias grandes ou edifícios de três ou mais pisos (SALGUEIRO, 1972).



Fig. 1. 3. Localização dos bairros estudados (1971). Fonte: SALGUEIRO (1972, p.31).

No último período, com a revolução de Abril de 1974, verificou-se uma explosão da população, com a imigração e retorno de pessoas vindas das ex-colónias. Tal como os migrantes do êxodo rural dos anos 1950/60, também os imigrantes não conseguiam aceder ao mercado imobiliário recorrendo, tal como os primeiros, à habitação clandestina, quer nos loteamentos clandestinos, quer em bairros precários ou bairros de barracas resultantes da ocupação de terrenos alheios (MALHEIROS, 2009).

Verifica-se uma consolidação de zonas periféricas, algumas até à data sem ocupação. É nesta fase que começam as iniciativas para resolver o problema da precariedade dos bairros

das barracas. Um dos mais marcantes foi o programa SAAL (ver capítulo 3) que apesar de ter funcionado apenas durante dois anos, foi um incentivo e ponto de partida para a formação de outras iniciativas ao nível da problemática da habitação e reabilitação urbana.

Em 1978, o fenómeno dos clandestinos foi reconhecido através de um estudo publicado pelo Ministério da Habitação e Obras públicas, e este (incluindo os loteamentos clandestinos e os bairros de barracas) atingia praticamente todos os distritos do país e 78% localizavam-se na AML (SOARES, 1984).

A descentralização autárquica e o reforço das administrações concelhias, vão exigir algum tempo até que técnicos e políticos se posicionem face ao fenómeno clandestino. Só a partir dos anos 1980, começou a verificar-se uma preocupação por parte de alguns municípios na infraestruturação e reconversão dos bairros clandestinos (ANTUNES, 2011).

A década de 1990 e o início do novo milénio são marcados pelo desinteresse e pela estigmatização do fenómeno, até a nível municipal.



Fig. 1. 4. Promoção do loteamento ilegal - ilustração de Vitor Casimiro. Fonte: Sociedade e Território nº1, Março 1984, p.28

Tipologias

Segundo ANTUNES (2011) é possível identificar diferentes tipologias ao nível da ocupação dos solos, compradores de lotes/parcelas e usos, sendo vários os fatores que contribuíram para esta diversidade.

Relativamente à ocupação dos solos, ANTUNES (2011) identifica dois tipos:

- a aquisição de parcelas em m² ou avos para proceder à construção;
- a ocupação de terrenos alheios, sem aquisição, que, na maioria dos casos, deu origem aos ditos bairros de lata.

No universo dos loteamentos clandestinos o mesmo autor dois tipos de compradores:

- os que adquirem solo para construção de habitação própria;
- os que procuram rentabilizar o investimento.
- Estes últimos, em muitas situações, optam por rentabilizar ao máximo a área disponível do lote podendo manifestar-se de dois modos, as vilas e os prédios. As vilas onde se geminam habitações com fachadas comuns, de pequenas dimensões que usufruem do mesmo logradouro. Este modelo cria problemas sociais e de salubridade, entre outros.

Ao nível do uso, distinguem-se várias tipologias:

- a moradia unifamiliar de 1 a 2 pisos;
- a habitação coletiva, de 3 a 5 pisos, em regime de arrendamento;
- a moradia unifamiliar, servindo inicialmente como habitação secundária, muito concentrada na margem Sul da AML muitas vezes convertida posteriormente em habitação principal do próprio ou de familiares ou para arrendamento,
- por último, pequenas indústrias.

Entre os fatores que contribuíram para as diferentes tipologias, destaca-se de acordo com ANTUNES (2011):

- O tempo para construção, que se reflete na qualidade das construções, quando estas tinham de ser construídas rapidamente devido à fiscalização;
- O declive do terreno, sendo que na margem norte os terrenos tendem a ser mais acidentados que na margem sul;
- A capacidade de investimento;
- Desejo de lucro, se o comprador pretende rentabilizar o solo e construir para arrendar, vai aproveitar o espaço existente ao máximo.

1.3. O Processo de Reconversão

1.3.1. Evolução legislativa

O processo de reconversão dos loteamentos clandestinos está fortemente ligado à legislação que foi sendo publicada, relacionada, direta ou indiretamente, com o fenómeno. Neste sentido, importa analisar a evolução legislativa e a forma como esta influenciou o desenvolvimento dos loteamentos clandestinos, condicionou ou travou o aparecimento de mais situações, tentou resolver as consequências do fenómeno, assim como as medidas e as abordagens de intervenção.

De modo a organizar tematicamente a evolução legislativa, agrupou-se a legislação segundo a categoria a que se destina: Edificação, Planeamento e Ordenamento do Território, Loteamentos e Obras de Urbanização, Política dos Solos e Áreas Urbanas de Génese Ilegal.

Edificação

Lei nº 38382 de 7 de Agosto de 1951

Introduz o Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU). Nele foi instituída a figura do licenciamento municipal, passando a ser exigida a apresentação do pedido de licenciamento para quaisquer obras de construção civil, sejam estas de reconstrução, ampliação, alteração, reparação ou demolição de construções existentes ou construção de novas edificações. Tendo como preocupação, não só a salubridade e a habitabilidade das construções, mas também a sua estética (JORGE, 2010).

Portaria nº 243/84 de 31 de Dezembro

Surge como alternativa ao Regime Geral de Edificações Urbanas (RGEU) no sentido de haver alguma tolerância nos critérios de avaliação das condições mínimas de habitabilidade ou nas condições construtivas aquando da legalização de construções clandestinas (CRAVEIRO, 2010).

Planeamento e Ordenamento do Território

Lei nº 2099 de 14 de Agosto de 1959

Esta lei teve como objetivo central regular e disciplinar a ocupação do território através da introdução da figura do plano de urbanização. Procurava-se, entre outros, garantir a viabilidade da execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa, concluído em 1963 (ROLO, 2006).

Decreto-lei nº 208/82 de 26 de Maio

Estabelece as bases gerais de regulamentação dos Planos Diretores Municipais (PDM). O PDM torna-se o Instrumento de Gestão Territorial (IGT) que serve de referência na reconversão das áreas de construção ilegal, adotando o zonamento como forma de controlar o uso e a ocupação do território.

Este diploma era demasiado complexo para as estruturas técnicas das autarquias, razão pela qual poucos foram os municípios a elaborar os seus PDM nesta fase. Até finais da década de 1980, somente quatro PDM tinham sido aprovados, Évora (1985), Oliveira do Bairro (1986), Mora (1987) e Ponte de Sôr (1989) (COSTA, 2008; JORGE 2010).

É alterado pelo DL¹⁰ nº 69/90 de 2 de Março.

Decreto-lei nº 69/90 de 2 de Março

Altera o DL nº 208/82 de 26 de Maio e vem simplificar a elaboração e aprovação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), onde estão incluídos os Planos Diretores Municipais (PDM), os Planos de Urbanização (PU) e os Planos de Pormenor (PP). Foi a partir deste diploma que surgiram os chamados “PDM de segunda geração”. (JORGE, 2010; RAPOSO, 2010b).

O DL teve duas alterações com o DL nº 316/2007 de 19 de Setembro e o DL nº 46/2009 de 20 de Fevereiro.

Lei nº 48/98 de 11 de Agosto

Conhecida como a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU), é regulamentada pelo Decreto-lei nº 380/99 de 22 de Setembro, onde são definidos: o regime de coordenação dos âmbitos do sistema de gestão territorial; o regime geral de uso do solo; e o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos

¹⁰ Abreviatura de Decreto-lei

instrumentos de gestão territorial, ou seja, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) (COSTA, 2008; RAPOSO, 2010b).

Este instrumento legal teve três alterações com o DL nº 316/2007 de 19 de Setembro, o DL nº 46/2009 de 20 de Fevereiro e o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio.

Loteamentos e Obras de Urbanização

Decreto-Lei nº 46673 de 29 de Novembro de 1965

Através da publicação deste decreto-lei, foi instituída a figura do loteamento urbano através da emissão de licenças municipais. Anteriormente, para se registar os lotes, era apenas necessária escritura.

Este diploma estipula que a realização e o financiamento das infraestruturas são da responsabilidade dos particulares. Contudo, o objetivo de travar o avanço de loteamentos não infraestruturados, não foi conseguido pois os especuladores, aproveitando uma lacuna no DL, que não condicionava a divisão de prédios rústicos em novos prédios rústicos de menor dimensão prosseguiram com a subdivisão de terrenos em parcelas, posteriormente vendidas como “lotes para construção”, sem natureza urbana pois não eram resultado de operações de parcelamento urbanístico ao abrigo do DL nº 46673 de 29 de Novembro de 1965. A administração central ignorava o problema devido ao facto das transações fundiárias constituírem uma fonte de receita por via de impostos (COSTA 2008; ROLO 2006).

Decreto-lei nº 289/73 de 6 de Junho

Vem como alteração ao DL nº 46673 de 29 de Novembro de 1965, introduzindo, como refere ROLO (2006) várias alterações tais como:

- Desenvolve o conceito de fracionamento;
- Institui prazo de resposta da administração;
- Permite a execução das obras de urbanização por parte dos particulares;
- Obriga a apresentação do número e data do Alvará de loteamento no registo ou negócios jurídicos;
- Confere a nulidade aos loteamentos efetuados sem licença com a possibilidade de expropriação por utilidade pública (CRAVEIRO, 2010). Nesta altura, a intenção do legislador era “*defender os compradores menos cautelosos*” e “*evitar a criação de núcleos habitacionais contrários a um desenvolvimento urbano racional*” (ROLO, 2006, p. 58).

Como refere ROLO (2006) o loteador clandestino adotou novas estratégias de loteamento como:

- Celebração de contrato de promessa compra e venda;
- Desanexação e registo predial de prédios rústicos de 5000m²;
- A venda de parcelas mais pequenas em avos indivisos em regime de compropriedade.

Os municípios e a fiscalização eram permissivos. Devido à escala do fenómeno, as administrações locais consideravam já não ser politicamente admissível a demolição de casas sem oferecer uma alternativa. As situações foram-se eternizando. Alegando razões de higiene e humanitárias, foi-se autorizando, aos poucos, a ligação às infraestruturas básicas, como a água, luz, etc., até à melhoria dos arruamentos (LOBO, 2010).

Decreto-lei nº 400/84 de 31 de Dezembro

Revoga o Decreto-lei nº 289/73 de 6 de Junho. Foi a partir da publicação deste diploma que, como refere JORGE (2010), diminuiu consideravelmente o surgimento de novos loteamentos ilegais por se acabar definitivamente com a venda de parcelas de terreno rústico em avos indivisos. Contudo, a maior parte do território afetado pelo fenómeno dos clandestinos continuou por reconverter. Este diploma introduziu medidas preventivas como: a obrigação de licença municipal para a construção de vias de acesso automóvel; a constituição de comproprietários só se poderia efetuar mediante autorização da Câmara Municipal; e o destaque de parcelas só seria considerado operação de loteamento se obedecesse a alguns requisitos consagrados.

O diploma é alterado pelos seguintes textos legais: DL nº 448/91 de 29 de Novembro; Lei nº 25/92 de 31 de Agosto; DL nº 302/94 de 19 de Dezembro; DL nº 334/95 de 28 de Dezembro; Lei nº 26/96 de 1 de Agosto; DL nº 555/99 de 16 de Dezembro.

Decreto-lei nº 555/99 de 16 de Dezembro

Estabelece o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE). Substituindo os anteriores Decretos-lei relativos aos loteamentos urbanos tanto ao nível de licenciamentos como ao nível das obras de urbanização e particulares, que anteriormente se encontravam estabelecidos em dois diplomas diferentes, nem sempre coerentes. Engloba todas as fases das operações urbanísticas.

Foi alterado quinze vezes, estando, atualmente em vigor o DL nº 214-G/2015 de 2 de Outubro.

Política dos Solos

Portaria nº 202/70 de 21 de Abril

Publicada ao abrigo da Lei nº 2116 de 1962, a portaria nº 202/70 fixava a Unidade Mínima de Cultura, de 5000 m², para Portugal continental, as chamadas “quintinhas”. Foi uma medida direta de combate ao parcelamento desregrado do solo rural como referem nomeadamente GONÇALVES, ALVES e SILVA (2010).

Decreto-lei nº 576/70 de 24 de Novembro

Este decreto, relacionado com a política dos solos, visava, como refere ROLO (2006) pôr fim à especulação imobiliária, propondo, entre outras medidas, a expropriação de terrenos por parte dos municípios.

Decreto-lei nº 794/76 de 5 de Novembro

A nova lei dos solos vem substituir, integralmente, o DL nº 576/70 de 24 de Novembro. Pretendia dotar a administração central e local de meios de controlo eficaz do solo. Constitui a base da gestão urbanística. Relativamente aos loteamentos clandestinos destacam-se, segundo ROLO (2006) os seguintes instrumentos:

- “- Expropriação para a recuperação de áreas degradadas (artº 4º);*
- Zonas de Defesa e Controlo Urbano (Capítulo III, artº 14º a 18º);*
- Constituição do Direito de Superfície (Capítulo IV; artº 19º a 21º);*
- Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística (Capítulo XI, artº 41º a 46º)”.*

Loteamentos clandestinos e Áreas Urbanas de Génese Ilegal

Decreto-lei nº 275/76 de 13 de Abril

Este diploma introduziu medidas de repressão de construção clandestina, sendo uma delas a tomada de posse administrativa por parte das autarquias sobre os prédios onde se verifique ilegalidade urbanística. É a primeira legislação publicada referente exclusivamente aos loteamentos clandestinos como referem vários autores (ROLO, 2006; JORGE, 2010; CRAVEIRO 2010).

Decreto-lei nº 804/76 de 6 de Novembro

Pela primeira vez em Portugal, constitui-se um regime de reconversão das áreas de construção clandestinas¹¹. Até aí tinham sido estabelecidas apenas medidas de repressão e controle. Com este diploma, como refere ROLO (2006), há uma mudança de atitude relativamente ao fenómeno dos clandestinos. As áreas de construção clandestina passam a ser objeto de medidas tendentes à sua legalização, à sua manutenção temporária ou à sua demolição, dependendo das condições que reúnem. A decisão relativa à viabilidade das operações de reconversão ficou como refere CRAVEIRO (2010), a cargo das autarquias.

O diploma introduz medidas inovadoras, mas algumas como sublinha ROLO (2006, p.62) revelam-se difíceis de aplicar, como é o caso de:

“obter dos responsáveis pelos loteamentos clandestinos (...) indemnizações pelos prejuízos causados, como meio, até, de aumentar as fontes de receitas para a realização das operações necessárias” (Preâmbulo do DL).

Foi atribuída à administração local a responsabilidade de desenvolver o projeto de reconversão que previsse segundo ROLO (2006):

- Equipamento social e infraestruturas, juntamente com as despesas necessárias para o efeito;
- As redistribuições, correções ou reduções dos lotes indispensáveis para o adequado reordenamento da área, incluindo a obtenção dos terrenos necessários para as infraestruturas e equipamento social;
- A comparticipação a assumir pelos proprietários nas despesas, quando e na medida em que for considerada socialmente justa e possível.

Devido à escassez de meios técnicos e financeiros das autarquias, não foi viável implementar planos de reconversão na totalidade dos municípios.

O DL nº 804/76 é alterado pelo Decreto-lei nº 90/77 de 9 de Março.

Apesar das inovações introduzidas pelo diploma, o fenómeno continuou a alastrar devido à venda de parcelas em avos indivisos se ter mantido.

Lei nº 91/95 de 2 de Setembro

Conhecida como “Lei das AUGI”, introduz o regime excecional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI). Constitui uma charneira na reconversão dos loteamentos clandestinos considerados suscetíveis de reconversão estabelecendo novos prazos, novas responsabilidades, novos atores, novos regimes e procedimentos, novos mecanismos de viabilização da reconversão urbanística e de manutenção de construções.

¹¹ Assim denominadas no Decreto-Lei nº 804/76 de 6 de Novembro.

Segundo RAPOSO (2010b, pp.95-97) podemos identificar na lei diversas potencialidades, destacando-se:

- i. *“A mudança na designação do fenómeno, com um claro propósito de mudar o estatuto dos loteamentos para urbano (áreas urbanas) e legalizáveis (de génese ilegal);*
- ii. *A lei define critérios para a classificação como AUGI dos prédios rústicos parcelados;*
- iii. *A lei define um prazo para as câmaras municipais iniciarem o processo de reconversão das AUGI para obtenção do título de reconversão;*
- iv. *A lei atribui aos proprietários ou/e comproprietários o dever da reconversão urbanística e institui o regime de administração dos prédios integrados na AUGI – a administração conjunta;*
- v. *A lei estipula uma sequência de procedimentos jurídicos que visam clarificar os passos a seguir;*
- vi. *A lei explicita quando cessa a administração conjunta e que a reconversão urbanística cessa com a extinção da administração conjunta;*
- vii. *A lei introduz mecanismos de simplificação e viabilização da operação de reconversão das AUGI, por um lado permitindo a desafetação parcial das áreas classificadas como reservas ou servidões, desde que essas áreas se destinem maioritariamente a habitação própria, por outro, reduzindo as áreas de cedência para espaços verdes, infraestruturas viárias e equipamentos;*
- viii. *A lei assume as condições mínimas de habitabilidade definidas na portaria nº 243/84 de 17 de Abril;*
- ix. *A lei define medidas preventivas para evitar a construção de novas compropriedades, obrigando a repartição das finanças a comunicar à câmara municipal a relação mensal de prédios rústicos com quotas indivisas;*
- x. *A lei define deveres das câmaras municipais no processo de reconversão e, também, competências sancionatórias das autarquias para: atuar sobre os proprietários que violem o dever de reconversão; embargar construções não licenciadas na AUGI e ordenar a sua demolição; e dar parecer desfavorável aos atos ou negócios jurídicos de que resulte a constituição de compropriedade ou ampliação de partes”.*

RAPOSO (2010b, pp.97-99) enumera igualmente algumas debilidades da lei:

- i. *“A denominação proposta pela lei cria alguma polémica pela atribuição do carácter urbano a uma área, nalguns municípios, antes da entrada em vigor do PDM;*
- ii. *Os critérios expressos na lei para clarificação das AUGI e os prazos impostos deixam de fora do processo de reconversão diversos loteamentos; por outro lado, os critérios de delimitação suscitaram diferentes interpretações pelas autarquias – em geral correspondem a um único processo, mas em alguns municípios foram delimitadas áreas de reconversão mais abrangentes, que incluem diferentes tipos de situações e de propriedades, objeto de mais de um processo de reconversão;*
- iii. *Os prazos previstos na Lei de 1995 não foram cumpridos, sem que a lei defina sanções pelo seu incumprimento, nem se identificando e agindo sobre as causas deste atraso;*
- iv. *A responsabilização dos proprietários pela reconversão, que têm poucos meios, e pouco alteram o loteamento ilegal original; ao mesmo tempo, os principais prevaricadores, os loteadores clandestinos, são desresponsabilizados de reconversão;*
- v. *Os procedimentos urbanísticos, que a lei estipula, promovem uma abordagem setorial, fragmentada, sem preocupação com a integração no território nem articulação com outros programas, favorecendo a fragmentação em vez da coesão territorial; por outro lado, a lei determina uma ordem dos procedimentos urbanísticos não permitindo a sua inversão;*
- vi. *A conclusão da reconversão urbanística prevista na lei exclui a legalização das construções e não inclui critérios de qualificação urbanística;*
- vii. *A lei não prevê sanções ou não cria condições nem atribui prémios que estimulem as autarquias a cumprir o requisito de elaborar no prazo de dois anos estudos de reafecção ao uso previsto no PMOT das áreas insuscetíveis de reconversão; nem de proceder ao recenseamento das edificações a demolir e dos agregados familiares a realojar e de definir soluções de realojamento;*
- viii. *A referência da lei à apresentação de projetos de especialidades necessários à legalização de construções, continua ambígua; faltam articulações com programas de apoio aos proprietários na qualificação do edificado;*
- ix. *A lei não impede os loteamentos rurais, que admitem uma a três construções, nem interfere na Unidade Mínima da Cultura variável por município;*
- x. *O artigo 56 da lei que possibilita o Estado de comparticipar na realização das obras de urbanização, não foi regulamentado, tendo o Estado ficando alheio desta comparticipação, demolição; e dar parecer desfavorável aos atos ou negócios jurídicos de que resulte a constituição de compropriedade ou ampliação de compartes.*

A lei foi criada com o objetivo de responder às dificuldades encontradas durante alguns processos que viram na lei um modo de aceleração da sua conclusão. Também outros processos com características semelhantes encontraram na Lei nº91/95, de 2 de Setembro a resolução para as suas dificuldades. Contudo, muitas foram situações que não conseguiram encontrar respostas na Lei. Por esse motivo, alguns municípios não recorrem à Lei das AUGI para reconverter alguns, ou até mesmo todos os loteamentos clandestinos.

A lei das AUGI foi alterada cinco vezes: lei nº 165/99 de 14 de Setembro, lei nº 64/2003 de 23 de Agosto, lei nº 10/2008 de 20 de fevereiro, lei nº 79/2013 de 26 de Novembro e lei nº 70/2015 de 16 de Julho.

1.3.2. Iniciativas para a Reconversão das AUGI

Para além da contribuição direta da legislação na reconversão das AUGI, outras iniciativas foram surgindo para entender o fenómeno dos clandestinos e a sua dimensão, bem como identificar possíveis soluções a adotar ao nível da reconversão.

Programas habitacionais para bairros precários

Faz-se aqui em primeiro lugar uma breve referência aos programas de promoção pública habitacional que têm sido criados para realojar a população dos bairros precários. A erradicação destes bairros tem constituído uma das principais preocupações dos municípios.

O Programa Especial de Realojamento (PER), implementado pelo DL nº 163/93 de 17 de Maio, dois anos antes da Lei das AUGI, visava o realojamento dos habitantes dos bairros precários para proceder à sua erradicação. Como refere Raposo (2010b) seguiu-se uma abordagem não participada em que os beneficiários não intervêm nas decisões. Na maioria dos casos, projetaram-se grandes conjuntos de habitação coletiva em altura, periféricos e segregados, geralmente com insuficientes equipamentos, serviços e transportes coletivos. Os novos bairros de realojamento incluem altas percentagens de população imigrante de origem africana. Alguns destes bairros de grandes dimensões foram localizados na envolvente de AUGI, dando origem a tensões entre as populações imigrantes realojadas e os moradores das AUGI, dada a falta de articulação entre os dois programas (RAPOSO, 2010b).

As críticas a este programa deram origem, como refere a mesma autora, a novos programas assentes em novos princípios que importa considerar na reflexão sobre a reconversão dos loteamentos clandestinos: a adequação das políticas às pessoas; o reforço da coesão social e da valorização da diferença; a promoção de políticas integradas socio-

urbanísticas; a articulação e as parcerias interinstitucionais; o envolvimento da população. Listam-se alguns desses programas desenhados na primeira década do milénio:

- o Urban I (1994-1999) e o Urban II (2000-2006), integrados nas Iniciativas Comunitárias¹² que são propostas pela Comissão Europeia aos Estados-membros, destinavam-se a apoiar a revitalização e requalificação dos centros das cidades e suas periferias. No caso específico do Urban I destinava-se a duas operações-piloto uma na AML e outra na AMP (Área Metropolitana do Porto). A Iniciativa Comunitária Urban II aparece na sequência da anterior Urban I. A abordagem Urban consiste numa abordagem territorial integrada envolvendo uma sólida parceria local.
- o Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da AML (PROQUAL)¹³ (2001) enquadra-se na Política de Requalificação Sócio-Urbanística e tem como objetivo central promover a requalificação de áreas suburbanas degradadas.
- a Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos, lançado em 2005, aposta grandemente na inovação, visa desenvolver a integração socio-espacial assente numa coordenação estratégica, na convergência da ação entre diversos atores, sem dependência permanente de recursos públicos.

Iniciativas para o estudo e a reconversão dos loteamentos clandestinos

Referem-se de seguida algumas dessas iniciativas sistematizadas por vários autores na primeira década do milénio (ROLO, 2006; JORGE, 2010; RAPOSO 2010).

Na década de 1970, uma das primeiras iniciativas no âmbito dos clandestinos foi, como já referido e sublinhado por vários autores, o estudo de reconhecimento da situação dos clandestinos de Teresa Barata SALGUEIRO (1972). Em 1976, o Ministério da Habitação e Obras Públicas criou Comissariados de Governo para as áreas degradadas e clandestinas para as regiões de Lisboa, Porto e Algarve. Em 1977, foi feito o inquérito às câmaras municipais pelo Ministério da Habitação e Obras Públicas no âmbito do primeiro levantamento da construção clandestina em todo o país. Alguns municípios, principalmente os mais afetados, procuram intervir no problema e criar gabinetes, divisões ou até departamentos especializados nos clandestinos.

A década de 1980, é marcada por múltiplas iniciativas. Em 1981, por iniciativa de algumas câmaras municipais, realizaram-se no Seixal as “primeiras Jornadas Nacionais sobre os loteamentos clandestinos”, com o objetivo de discutir o fenómeno dos clandestinos em Portugal, recolher informação relativa a casos concretos e suas formas de abordagem,

¹² Referência: site do Quadro Comunitário de Apoio III: <http://www.qca.pt/home/index.asp>.

¹³ Referência: <https://issuu.com/ccdr-lvt/docs/proqual>.

confrontar experiências e opiniões dos diversos municípios para enriquecimento de futuros estudos e trabalhos e promover a realização de futuros encontros para aprofundamento do conhecimento e das abordagens de intervenção nas áreas de construção clandestina. As segundas Jornadas Nacionais decorreram em Setúbal em 1983, onde foi proposta a formação de comissões intermunicipais para controlar o fenómeno dos clandestinos e pondera-se a demolição dos bairros e oferta de lotes municipais (ROLO, 2006).

O Centro de Estudos de Sociologia do ISCTE promove em 1985 o estudo “Perfil social e estratégias do clandestino: Estudo sociológico da habitação clandestina na Área Metropolitana de Lisboa”. Em 1987 foi lançada uma nova iniciativa a nível nacional, a “Campanha de Esclarecimento sobre a Construção Clandestina”. Também em 1987, o departamento de geografia e planeamento regional da Universidade Nova de Lisboa organizou o I Seminário Internacional “Área Metropolitana de Lisboa: que futuro” (ROLO, 2006).

Entre 1987 e 1988, realizaram-se seis encontros de carácter técnico, onde foi analisado o impacto da construção clandestina no ordenamento do território: (1) “A construção ilegal ou Clandestina como tema de estudo”; (2) Encontro sobre construção clandestina I – “Construção Clandestina e Ordenamento do Território”; (3) Encontro sobre construção clandestina II – “Construção Clandestina e Gestão dos Recursos Hídricos”; (4) Encontro sobre construção clandestina III – “O que falta dizer sobre obras e loteamentos clandestinos?”; (5) Encontro sobre construção clandestina IV – “Desenvolvimento do Litoral Alentejano e Ordenamento do Território”; (6) Encontro sobre construção clandestina V – “Construção Clandestina no litoral norte – presente e futuro”. Em 1989, a Universidade Nova de Lisboa organizou o encontro “Construções Clandestinas, Habitação e outros Usos” e a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia desenvolveu uma Jornada/debate sobre construções e loteamentos clandestinos (ROLO, 2006).

No início da década de 1990, há apenas duas iniciativas que ocorrem em 1993: o levantamento dos loteamentos clandestinos e bairros precários na AML realizado pela CCR-LVT e um Encontro Nacional de Habitação. Nesta década, como refere RAPOSO (2010b, os loteamentos clandestinos perdem o lugar de destaque que tinham na década de 1980, desaparecendo do debate político, técnico e científico até à publicação da Lei nº 91/95 de 2 de Setembro. Segundo a mesma autora (2010b, pp.93-94), são vários os fatores que podem ter contribuído para esta mudança:

- i. *“...prioridade concedida a outras problemáticas territoriais, consideradas mais “nobres”, como os grandes projetos urbanos de renovação (...), ou, no polo oposto, mais urgentes (...), como o realojamento dos moradores dos bairros precários;*

- ii. *Os proprietários dos loteamentos clandestinos não pertencem aos grupos sociais mais desfavorecidos (...);*
- iii. *Depois de 1974, várias autarquias executam ou apoiam os proprietários de loteamentos clandestinos na execução de infraestruturas urbanas básicas (...);*
- iv. *A reconversão urbanística dos clandestinos perde o carácter militante da primeira década do pós 25 de Abril de 1974 e torna-se uma atividade menos prestigiante (...);*
- v. *A reconversão implica a legalização jurídica, a qual se pode arrastar por anos (...);*
- vi. *A Lei excecional nº 91/95 (...) atribui o dever de reconversão aos (com)proprietários, retirando responsabilidade ao poder público (...);*
- vii. *Esta nova lei (...) cria ademais a expectativa de uma reconversão rápida (...) ao prever (...) que o prazo para obtenção do título de reconversão era de quatro anos (art.º 57)”.*

Após a publicação da chamada Lei das AUGI, volta-se progressivamente a discutir a reconversão das agora Áreas Urbanas de Génese Ilegal. Em 1996, a Câmara Municipal de Loures organizou o Seminário Intermunicipal “Recuperação e Legalização dos bairros de Génese Ilegal”. Em 1998, é organizado o “primeiro Encontro de Proprietários das Zonas AUGI da Margem Sul do Tejo” por iniciativa dos proprietários.

Em 2001, a Câmara Municipal do Seixal organiza o Encontro “AUGI’s do Município do Seixal” (ROLO, 2006). Em 2004, realizou-se no Seixal o Debate “Áreas Urbanas de Génese Ilegal – aspetos substantivos e processuais” conduzido pelo jurista João Abreu. No mesmo ano, a Comissão de Proprietários das zonas AUGI de Portugal organizou um encontro de proprietários de AUGI na Costa da Caparica (ROLO, 2006).

Em 2007, já no quadro do Projeto de Investigação “Reconversão e Reinserção Urbana de Bairros de Génese Ilegal - Avaliação socio-urbanística e soluções integradas de planeamento estratégico”, coordenado por Isabel Raposo e desenvolvido por uma equipa da FAUTL, com a colaboração do CESUR do Instituto Superior Técnico da UTL (RAPOSO 2010a) realizou-se o encontro “AUGI que futuro?” organizado em conjunto pelo Centro de Estudos Culturais e de Ação Social Raio de Luz, pela Câmara Municipal de Sesimbra e pelo CIAUD¹⁴ da Faculdade de Arquitetura da então Universidade Técnica de Lisboa. No quadro do mesmo projeto realizou-se, em 2009, o “Workshop 1 – Reconversão de Territórios de Génese Ilegal”. Este Workshop foi direcionado aos técnicos municipais da AML intervenientes nos “territórios de génese ilegal”, assim denominados pela equipa de investigação (RAPOSO, 2010a).

Também em 2009, a Câmara Municipal de Cascais organizou a conferência “Áreas Urbanas de Génese ilegal. Projetos para a legalização de um Sonho” (CMC, 2009).

¹⁴ Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design.

No início da segunda década do novo milénio, foram realizados outros encontros no quadro do referido projeto de investigação e por iniciativa dos municípios da AML. Apesar destas várias iniciativas ainda não se vislumbra o momento da reconversão de todas as AUGI da AML.

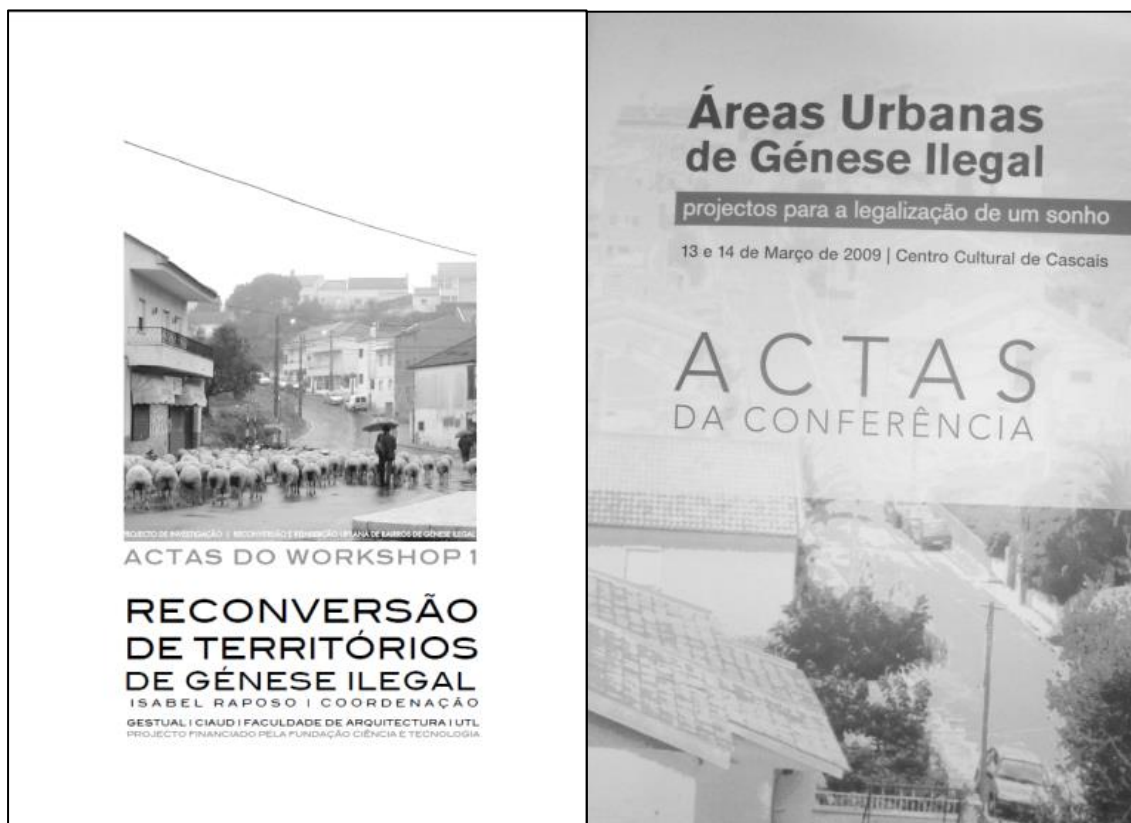


Fig. 1. 5. Capas das Atas do Workshop 1 e Conferência da CMC. Fonte: RAPOSO (2010a) e CMC (2009)

1.4. AUGI na Área Metropolitana de Lisboa

Procede-se de seguida a uma breve reflexão sobre as AUGI ao nível da Área Metropolitana de Lisboa. Os dados utilizados foram retomados de anteriores investigações que procederam a um levantamento exaustivo da localização e da situação de reconversão das AUGI na AML e datam de 2005 (ROLO, 2006) e de 2009 (RAPOSO, 2010a) estando, portanto, já desatualizados¹⁵. Está em revisão final uma atualização dos dados do projeto coordenado por Isabel Raposo, mas à data da entrega desta dissertação, o trabalho não estava finalizado. Por este motivo, tomaram-se como referência os dados anteriores que dão uma perceção da

¹⁵ No que respeita ao município de Oeiras que constitui o caso de estudo desta dissertação, que se apresentará nos próximos capítulos com valores mais atualizados, é possível ver que não correspondem aos valores apresentados neste subcapítulo.

dimensão do fenómeno e da situação do processo de Reconversão das AUGI na AML. A cartografia de Helena Rolo (2005) com localização das AUGI identificadas em 2005, serviu de base à cartografia aqui apresentada.

Decidiu-se nesta dissertação denominar como “AUGI” os loteamentos clandestinos no município de Oeiras, em processo de reconversão sem recurso à Lei das AUGI (ver próximos capítulos). Para simplificação da reflexão, foram apenas consideradas as situações AUGI delimitadas no território da AML e reconvertidas no quadro da Lei AUGI, não se tendo considerado, à exceção do Município de Oeiras, as situações identificadas como “não AUGI”, no projeto de investigação conduzido pela FAUTL (RAPOSO 2010a), por serem insuscetíveis de reconversão ou terem sido reconvertidas ao abrigo de outra legislação.

1.4.1. Localização das AUGI na AML: rede viária e uso do solo

Relativamente à localização das AUGI na AML, sobrepôs-se a carta das AUGI de ROLO (2006) à atual rede viária. Apesar desta rede não ser a mesma que na época da génese da maior parte das AUGI, em geral, o traçado principal mantém-se. À exceção do concelho de Sesimbra, onde algumas AUGI se localizam mais isoladamente, sem ligação à rede nacional, em todos os outros concelhos destaca-se a proximidade à rede viária principal (ver fig.1.6).

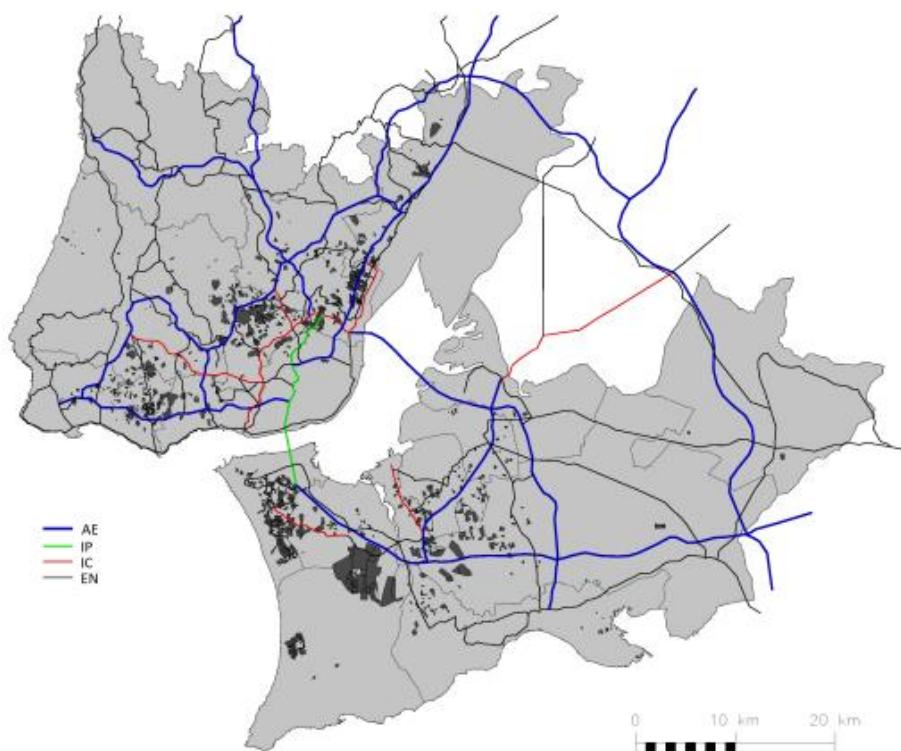


Fig. 1.6. Planta da AML com AUGI e Rede Viária. Fonte: Elaboração própria com base no levantamento das AUGI de ROLO (2006) e GoogleMap

Também se observa a proximidade das AUGI às autoestradas que na sua maioria foram construídas posteriormente à instalação das AUGI, à exceção nomeadamente da A5 que data de 1944. Nuns casos, a proximidade das AUGI à rede viária é justificada pela facilidade de acesso; noutros casos foi a proximidade da rede de transportes, que constitui fator de instalação de AUGI, principalmente o transporte ferroviário das linhas de Cascais, Sintra, Azambuja.

No que respeita à relação entre a localização das AUGI e a classificação do solo, urbano/urbanizável ou rural, sobrepôs-se a carta das AUGI de ROLO (2006) à atual classificação do uso do solo em urbano/urbanizável e rural. Pretendeu-se perceber se classificação do solo influencia a possibilidade de reconversão das AUGI, visto só serem reconvertíveis as AUGI em solo urbano/urbanizável.

Analisando os PDM atualmente em vigor dos 18 municípios da AML, identificam-se, em 2017, três tipos de situações: PDM com Revisão aprovada; PDM aprovado posteriormente à publicação da Lei das AUGI e ainda sem Revisão; PDM aprovado anteriormente à publicação da Lei das AUGI e ainda sem Revisão¹⁶.

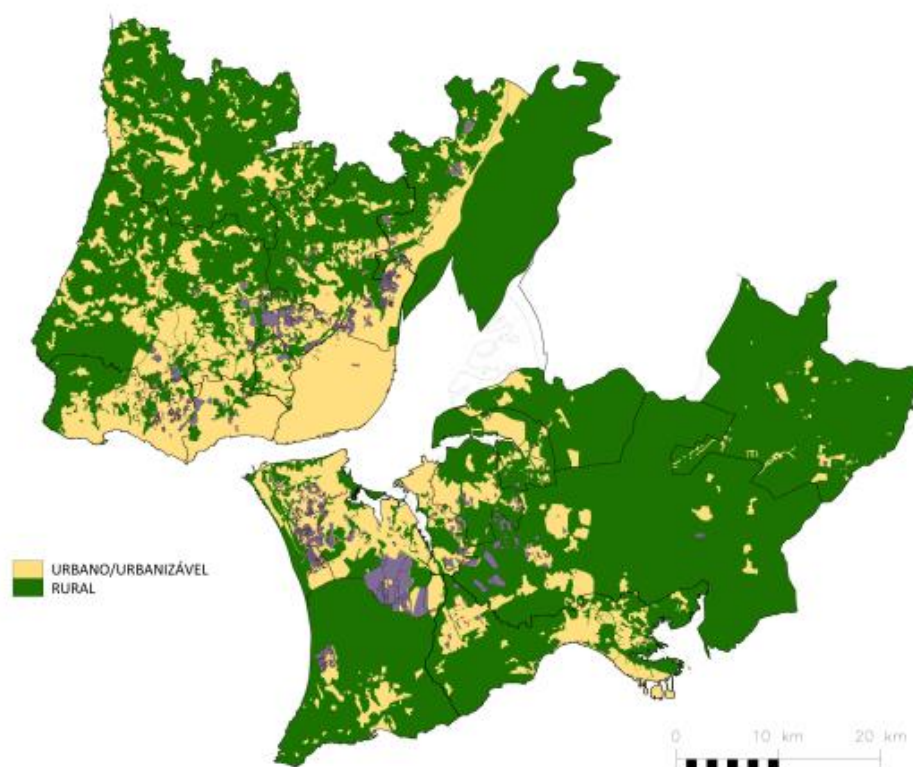


Fig. 1. 7. Planta da AML com AUGI e Classificação do Solo. Fonte: Elaboração própria com base em ROLO (2006) e PDM em vigor dos 18 Municípios da AML

¹⁶ Lei nº 91/95, de 2 de Setembro.

Os municípios com Revisão do PDM aprovada até 2017 são: Cascais (2015), Lisboa (2012), Loures (2015), Mafra (2015), Odivelas (2015), Oeiras (2015), Seixal (2015) e Vila Franca de Xira (2009). Os municípios sem Revisão do PDM e tendo este sido aprovado posteriormente à publicação da Lei das AUGI são: Montijo (1997), Palmela (1997), Sesimbra (1996) e Sintra (1999). Os municípios sem Revisão do PDM tendo este sido aprovado anteriormente à publicação da Lei das AUGI são: Alcochete (1995), Almada (1993), Amadora (1993), Barreiro (1993) e Setúbal (1994). Neste último grupo, a classificação do solo, muito provavelmente, foi feita sem ter em consideração a situação das AUGI.

Nos municípios da margem sul, há ainda a particularidade da génese de novos núcleos na década de 1990 que, nos casos sem Revisão do PDM, poderão ter surgido posteriormente à entrada em vigor do PDM. É o caso do município de Palmela com AUGI localizadas em solo Rural.

1.4.2. Território AUGI

O território AUGI na AML tem sido analisado não só a nível quantitativo (nº de Polígonos) mas também a nível de área (ROLO 2006; RAPOSO 2011). Com efeito, o critério de delimitação dos polígonos AUGI diferiu muito de município para município e as suas áreas são muito variáveis: um polígono de AUGI pode corresponder, por exemplo, a 0,02ha em Cascais e a 354,65ha no Seixal. Por esta razão, como referem as duas investigações mencionadas, se for tomado em consideração apenas o nº de polígonos, não se tem uma noção real do fenómeno e, mais importante, do impacte que tem no território (ROLO, 2006; RAPOSO, 2010a).

Na tabela 1.1., relativa a dados de 2005, pode-se observar esta realidade. Nos municípios com menor número de AUGI, como Alcochete e Mafra, não há discrepância entre o número de polígonos, de área de AUGI e de percentagem de território afetado: apenas 2 polígonos, com 19,6ha de área AUGI e 0,15% de área afetada no município de Alcochete e 3 polígonos, 20,38ha de área AUGI e 0,07% de área afetada no município de Mafra.

Esta concordância já não acontece nos municípios com maior número de AUGI. Ao nível do número de polígonos, os municípios com valores mais elevados, na mesma data, eram Almada e Cascais com 298 e 244 polígonos respetivamente. Em termos de área AUGI, o município do Seixal apresentava os valores mais elevados com 2066,82ha (que quase equivale à área total do município da Amadora que tem 2380ha), mas o segundo município com maior área de AUGI é o município de Sintra com 1148,14ha.

Município	Polígonos AUGI	Área AUGI (ha)	Área Município (ha)	Território Afetado (%)
Alcochete	2	19,6	12840	0,15
Almada	298	1012,93	7020	14,43
Amadora	19	133,13	2380	5,59
Barreiro	42	269,31	3180	8,47
Cascais	244	344,41	9704	3,55
Lisboa	11	49,91	8480	0,59
Loures	161	906,27	16930	5,35
Mafra	3	20,38	29170	0,07
Moita	27	169,72	5530	3,07
Montijo	22	78,31	34810	0,22
Odivelas	86	602,77	2640	22,83
Oeiras	13	359,49	4570	7,87
Palmela	55	839,61	46290	1,81
Seixal	73	2066,82	9550	21,64
Sesimbra	50	501,58	19500	2,57
Setúbal	42	167,29	17190	0,97
Sintra	100	1148,14	31920	3,60
V.F.X	43	400,66	31770	1,26
Total	1291	9090,33	293474	3,10

Tab. 1 1. Polígonos e área AUGI em 2005. Fonte: quadro elaborado pela própria com base nos levantamentos e quadro de ROLO (2006, p.95)

Por último, analisando a percentagem de território afetado pelo fenómeno por município, aquele que apresenta percentagem mais elevada, é o município de Odivelas com 22,83% de área afetada, seguido do município do Seixal com 21,64% do território ocupado por AUGI. Este fato pode também ser observado através das respetivas plantas (fig. 1.8. e fig. 1.9).

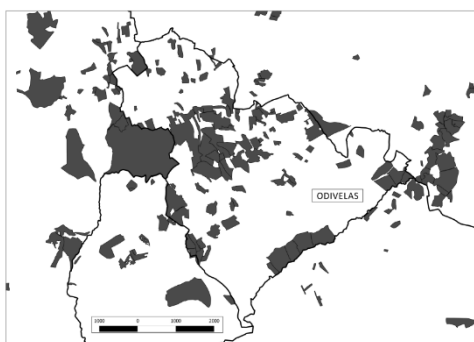


Fig. 1. 8. Planta AUGI – Odivelas. Fonte: ROLO (2006)

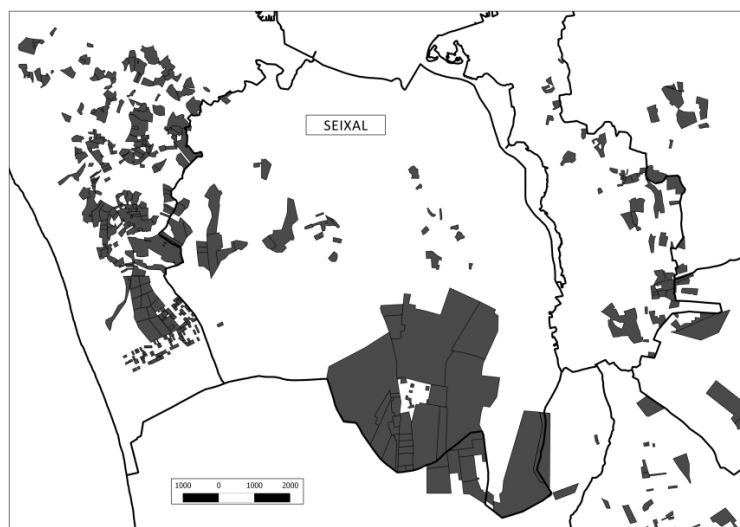


Fig. 1. 9. Planta AUGI – Seixal. Fonte: ROLO (2006)

1.4.3. Processos de Reconversão

Quanto aos processos de reconversão, os resultados da investigação de Raposo (2010a) evidenciam igualmente diferenças entre os municípios da AML. Para além do que foi referido anteriormente relativamente aos diferentes modos de delimitação dos polígonos, o fato de serem poucos, muitos, grandes ou pequenos, nem sempre é determinante na rapidez da reconversão total das AUGI (RAPOSO, 2010a).

De acordo com a pesquisa coordenada por RAPOSO (2010a, p.13-15), os municípios de Alcochete e Lisboa não tinham em 2010 nenhuma AUGI com título de reconversão, sendo os que tinham menor número de polígonos AUGI, com 2 e 12, respetivamente. No extremo oposto, os municípios de Mafra e Odivelas eram os que mais tinham progredido na reconversão das AUGI, com 50% e 49% respetivamente das suas situações com título de reconversão e o caso de Odivelas tinha elevado número de polígonos e também de área afetada com 86 polígonos e 23% de área afetada.

Como refere RAPOSO (2010a), a dimensão do fenómeno não é, pois, fator decisivo para o progresso de reconversão das AUGI. Como mostra a mesma autora, em alguns casos, um polígono pode corresponder a uma ou mais situações, ou seja, processos. Isto significa que por vezes o município opta por dividir o polígono em fases ou zonas para facilitar o processo de reconversão o que se observa no município de Oeiras como se verá nos capítulos seguintes.

No universo da AML há um caso que se destaca nesta matéria, o município de Cascais. Para além de ter um número elevado de polígonos (123), o número de situações é mais que o dobro perfazendo um total de 356 situações. Apesar da complexidade destas situações, o

município de Cascais conseguiu que 44% das situações tivessem título de reconversão (Raposo 2010a, p.13).

Município	Total Polígonos	Polígono s/inf	Polígono s/Proc	Polígono c/Proc	Total Situações	situações s/Proc	situações c/Proc	Processo s/inf	Processo s/título reconv	Processo c/título reconv	Progresso de Reconv (%)
Alcochete	2	0	1	1	2	1	1	0	1	0	0
Almada	81	0	0	81	81	0	81	0	43	38	47
Amadora	12	0	5	7	28	7	21	3	5	13	46
Barreiro	36	0	11	25	36	11	25	0	20	5	14
Cascais	123	4	15	104	356	78	274	2	115	157	44
Lisboa	12	0	4	8	12	4	8	0	8	0	0
Loures	158	0	0	158	158	0	158	0	112	46	29
Mafra	4	0	0	4	4	0	4	0	2	2	50
Moita	25	0	21	4	25	21	4	0	3	1	4
Montijo	13	0	0	13	13	0	13	0	7	6	46
Odivelas	82	0	8	74	82	8	74	0	34	40	49
Oeiras	25	0	5	20	25	5	20	0	18	2	8
Palmela	53	0	14	39	53	14	39	0	34	5	9
Seixal	162	0	39	123	162	39	123	0	75	48	30
Sesimbra	52	0	1	51	52	1	51	0	29	22	42
Setúbal	42	0	21	21	42	21	21	0	7	14	33
Sintra	100	0	31	69	340	59	281	0	226	55	16
V.F.X	43	0	2	41	43	2	41	0	28	13	30
Total	1025	4	178	843	1514	271	1239	5	767	467	31

Tab. 1 2. Polígonos, situações e processos AUGI na AML em 2010, incluindo as “AUGI” de Oeiras. Fonte: Elaboração própria do quadro com base em quadro de RAPOSO (2010a, pp.13-15)

A dificuldade/morosidade de reconversão de cada AUGI depende pois de vários fatores relacionados com as suas características territoriais, mas também sociais ou políticas.

CAPÍTULO 2

O MUNICÍPIO DE OEIRAS

Este capítulo foca-se no caso de estudo, o município de Oeiras, centrando-se nas suas Áreas Urbanas de Génese Ilegal. Apesar de neste município não se usar a classificação de AUGI, devido ao fato da autarquia ter optado por uma abordagem que não segue a Lei nº 91/95 de 2 de Setembro, optou-se por manter a denominação AUGI porque vulgarmente mesmo neste município são assim chamadas, tanto a nível interno como externo da câmara.

Numa primeira fase, faz-se o enquadramento geográfico e histórico do município, assim como uma breve análise da sua evolução populacional e urbana e como estes aspetos influenciaram a localização e desenvolvimento das AUGI. Numa segunda fase, procede-se a uma inventariação e análise das AUGI do município.

A metodologia adotada neste capítulo consistiu na análise de documentos bibliográficos e cartográficos, como plantas, planos, projetos de loteamento, etc. com os quais a autora trabalhou ou teve contacto durante a experiência de colaboração com a Divisão de Projetos Especiais da Câmara Municipal de Oeiras.

2.1. O Território Municipal

2.1.1. Enquadramento geográfico

O município de Oeiras encontra-se inserido na Área Metropolitana de Lisboa (AML), mais precisamente na sua margem norte.

É delimitado a Norte pelos municípios de Sintra e da Amadora, a Sul pelo rio Tejo, a nascente pelo município de Lisboa e a poente pelo município de Cascais. Tem uma área de aproximadamente 46Km² e uma extensão de 9Km, ao longo da frente ribeirinha.

Com a aprovação da lei nº 11-A/2013 de 28 de Janeiro e em cumprimento desta, foi alterada a divisão administrativa do município, passando de dez para cinco freguesias, que são (CMO, 2013a):

- Porto Salvo;
- Barcarena;
- União das Freguesias de Carnaxide e Queijas;
- União das Freguesias de Oeiras e S. Julião da Barra, Paço de Arcos e Caxias;
- União das Freguesias de Algés, Linda-a-Velha e Cruz-Quebrada/Dafundo.



Fig.2.1. Planta de localização do município de Oeiras na AML. Fonte: Elaboração própria

A paisagem do município é marcada pelos vales das ribeiras que correm de Norte para Sul, desaguando no rio Tejo, nomeadamente as ribeiras de Algés, Barcarena, Porto Salvo, Laje e rio Jamor. Outros elementos marcantes da paisagem são as suas elevações: a Serra de Carnaxide, o Alto da Mama Sul, o Alto dos Barronhos, o Alto do Montijo, o Alto das Confeiteiras

e o Alto de Alfragide. A altimetria do município varia entre os 0m na frente ribeirinha e os 197m na Serra de Carnaxide, sendo a altitude média de 74m.

A topografia *“é constituída por uma rede de interflúvios com orientação norte-sul”* (CMO, 2013a, p.22), sendo os planaltos as suas formas de relevo mais características. Alguns topos constituem áreas de grande alcance visual com extensão até ao cabo Espichel e Serra da Arrábida, em Sesimbra, ao Palácio da Pena em Sintra e à Ponte 25 de Abril e ao Cristo Rei em Almada. As áreas de maior declive assumem pendentes superiores a 18%. Os declives médios situam-se entre os 6% e os 12%.

A qualidade dos solos do ponto de vista da produção agrícola foi determinante para a ocupação do território, sendo que até há poucas décadas o município era marcadamente rural, existindo, ainda hoje, algumas áreas com carácter rural, designadamente no interior (CMO, 2013a).

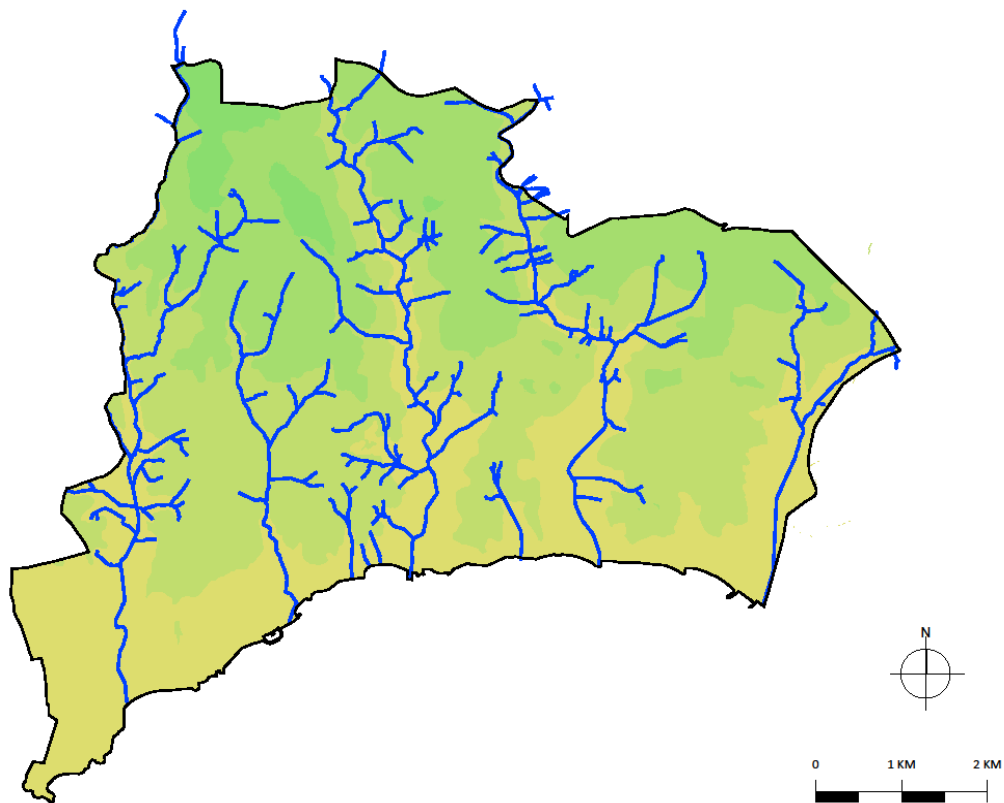


Fig.2.2. Planta de Altimetria e Hidrografia. Fonte: elaborado pela própria com base em planta altimétrica

2.1.2. Enquadramento histórico

Antes da atribuição do foral em 1759, Oeiras era um reguengo integrado no término de Lisboa, onde a riqueza residia nas explorações agrícolas. Outros aspetos importantes foram a fixação de ordens religiosas no município e também as fortificações ao longo da orla marítima que tinham como objetivo a defesa e o controlo dos navios na entrada da barra do Tejo que deixaram heranças patrimoniais (CMO, 2013a).



Fig.2.3. Farol do Bugio. Fonte: CMO (2013a, p. 15)



Fig.2.4. Foral. Fonte: CMO (2013a, p. 41)

No século XVI iniciou-se alguma atividade industrial e comercial, especialmente com a criação da fábrica da pólvora em Barcarena, bem como com as pedreiras e fornos de cal em Paço de Arcos. Nos séculos XVII e XVIII começaram a ser construídos palácios e grandes quintas de recreio e desenvolveu-se a exploração agrícola centrada nas culturas dos cereais e no vinho.

Com a atribuição do foral e a criação do município no século XVIII, iniciou-se um período de mudanças económicas e sociais. É nesta altura que a história do município fica ligada à mítica figura do Marquês de Pombal. No século XIX, há um declínio no setor agrícola e surgem novas indústrias.

No século XX, a construção da Estrada Marginal e da linha férrea entre Lisboa e Cascais, acelerou a expansão dos centros urbanos. Com o aumento do mercado de trabalho em Lisboa e a facilidade de deslocação pendular da população assistiu-se à expansão demográfica do município e consequentemente a um crescimento de zonas habitacionais (CMO, 2013a).

2.1.3. Evolução populacional

Nos últimos censos de 2011, a população total do município de Oeiras era de 172 120 habitantes o que equivale a 6% da população total da AML. Num contexto regional, os ritmos de crescimento da população do município de Oeiras aproximam-se dos ritmos de crescimento do conjunto dos municípios da Área Metropolitana de Lisboa e do país.

Considerando os dados dos censos desde 1864, data do primeiro censo, a 2011, relativamente à evolução populacional do município de Oeiras, e segundo CMO (2016a) destacam-se quatro períodos, atendendo às taxas de crescimento anual médio (t.c.a.m):

- Primeiro período (1864-1930) – Entre 1900 e 1911, com uma t.c.a.m. crescente e entre 1920/30 com um registo quase nulo, resultante do decréscimo populacional, em consequência da “pneumónica” que atingiu Portugal em 1918.
- Segundo período (1930-1970) – Quatro décadas caracterizadas por um crescimento populacional lento. Neste período, a fixação da população, vinda de outras zonas do país e do exterior, deu-se de forma progressiva.
- Terceiro período (1970-1981) – Nesta década, a população do município mais que duplicou, assistindo-se, assim, a um crescimento populacional excecional, resultante do êxodo rural e dos “retornados” das ex-colónias após o 25 de Abril de 1974. Em Oeiras, na década de 70 do século XX, registou-se a t.c.a.m. mais elevada de sempre, 7,38%.
- Quarto período (1981-2011) – Nas últimas três décadas regista-se uma quebra no ritmo do crescimento da população relativamente à década anterior. O crescimento da população nos últimos 20 anos está associado ao novo dinamismo do município, com a instalação de novos espaços empresariais, a reconfiguração do espaço urbano e a implementação de novos programas de habitação. Estima-se que a população total no concelho de Oeiras em 2021 seja de cerca de 179 000 habitantes (CMO, 2013a).

Evolução da População por Freguesias

Devido às diversas alterações dos limites administrativos do município de Oeiras, os dados dos censos não são facilmente relacionáveis entre si, pois as freguesias não são as mesmas e, até certo ponto, não é possível fazer corresponder a área da freguesia de um determinado censo com o seguinte. Sendo assim, a análise dos dados foi dividida em duas fases: de 1970 a 1981; e de 1991 a 2011. Através desta análise conseguimos saber a evolução da

população em cada uma das freguesias e em que momento houve maior ou menor variação da população e se foi equilibrada em todas as freguesias do município (CMO, 2013a).

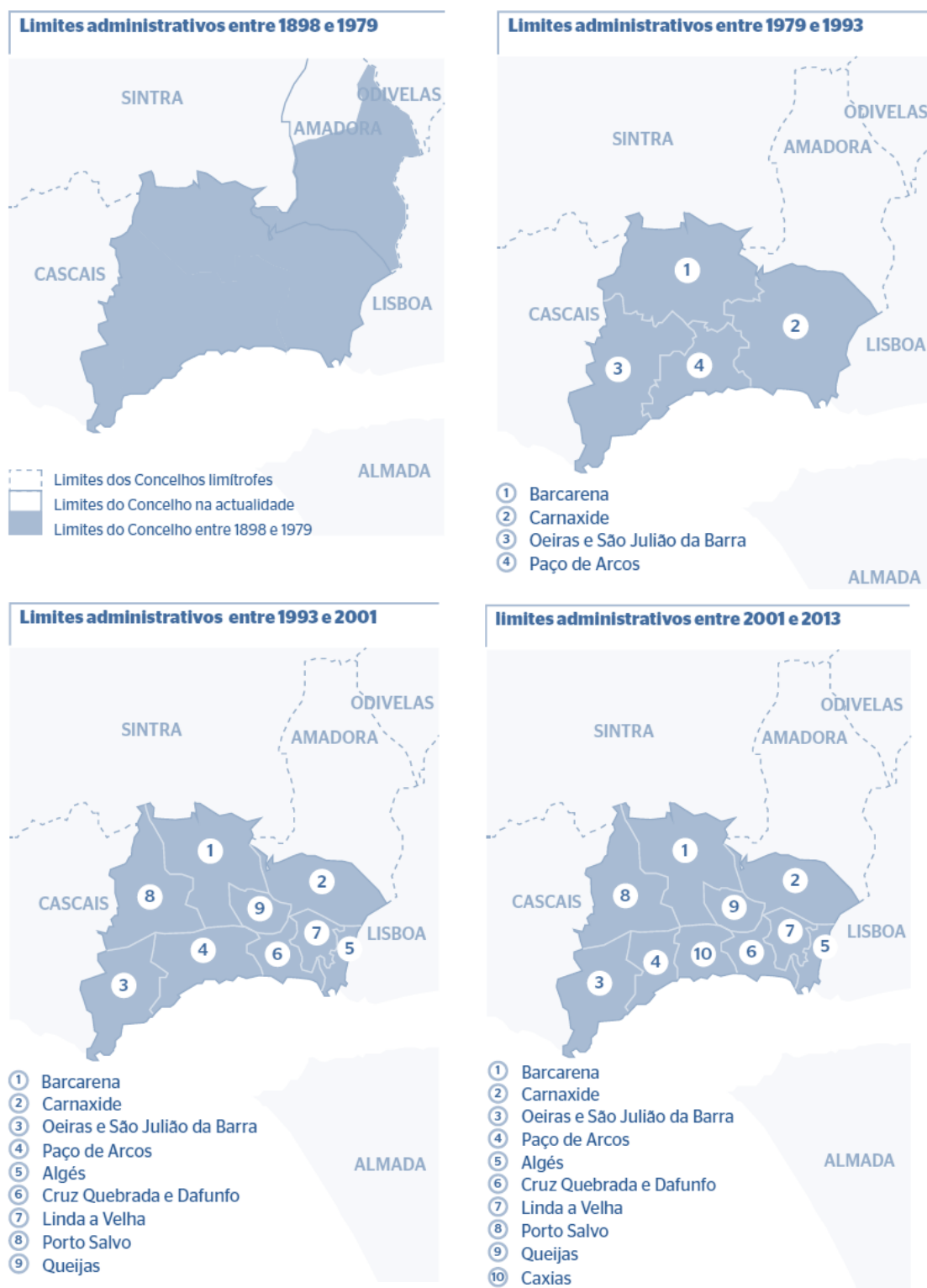


Fig.2.5. Evolução dos limites Administrativos entre 1898 à atualidade. Fonte: CMO (2013a, p. 45)

Evolução da População por freguesia de 1970 a 1981

Freguesia	População Residente		Taxa de Variação (%)	Densidade Populacional (hab/Km ²)		
	1970	1981	1970-1981	1970	1981	ÁREA (Km ²)
Barcarena	4425	6898	56	271	422	16,4
Carnaxide	18745	65572	250	1172	4098	16,0
Oeiras	13962	32529	133	2075	4833	6,7
Paço de Arcos	11133	13281	19	1637	1953	6,8
Concelho	48265	118280	145	1052	2578	45,9

Tab.2.1. População Residente no município de Oeiras, 1970 a 1981. Fonte: INE, Recenseamento Geral da População, 1970 e 1981

Como referido anteriormente, na década de 1970 deu-se um crescimento excecional da população registando-se, ao nível do município uma variação populacional de 145%. Ao nível das freguesias, as que tiveram um aumento mais significativo foram as de Carnaxide e Queijas, sendo Carnaxide a que teve uma variação de população maior, de 250%, muito provavelmente, devido à sua proximidade com o município de Lisboa. A freguesia com a variação de população mais baixa foi a de Paço de Arcos com 19% que mesmo assim constitui um aumento significativo.

Ao nível da densidade populacional, também é notável o aumento entre 1970 e 1981, sobretudo na freguesia de Carnaxide em que mais que triplica. A freguesia de Barcarena, apesar de ser a maior em área (16,4km²) é a freguesia com menos população tanto em 1970 como em 1981 apresentando a mais baixa densidade populacional.

Evolução da População por freguesia de 1991 a 2011

Relativamente ao intervalo de tempo entre 1991 e 2011, como já foi referido, houve um abrandamento no crescimento da população no município de Oeiras que corresponde, ao nível de algumas das freguesias a uma redução da população, entre 1991 e 2011 - Cruz-Quebrada/Dafundo (-21%) e Linda-a-Velha (-11%) – ou só entre 1991 e 2001 - Algés (-7%), e Queijas, freguesias que se localizam na zona sudoeste do município, curiosamente a zona mais próxima de Lisboa.

Freguesia	População Residente			Taxa de Variação (%)		Densidade Populacional (hab/Km ²)			
	1991	2001	2011	1991-2001	2001-2011	1991	2001	2011	ÁREA (Km ²)
Algés	20952	19542	22273	-7	14	10582	9870	11249	2,0
Barcarena	8891	11847	13861	33	17	987	1315	1538	9,0
Carnaxide	16746	21354	25911	28	21	2572	3280	3980	6,5
Cruz Quebrada/Dafundo	8360	6591	6393	-21	-3	2863	2257	2189	2,9
Linda-a-Velha	24626	21952	19999	-11	-9	10754	9586	8733	2,3
Oeiras e S. Julião da Barra	32751	34851	33827	6	-3	4866	5178	5026	6,7
Paço de Arcos e Caxias	18666	23496	24322	26	4	2745	3455	3577	6,8
Porto Salvo	10540	13724	15157	30	10	1436	1870	2065	7,3
Queijas	9810	8771	10377	-11	18	4265	3813	4512	2,3
Concelho	151342	162128	172120	7	6	3299	3534	3752	45,9

Tab.2.2. População Residente no Concelho de Oeiras, 1991 a 2011. Fonte: INE, Recenseamento Geral da População, 1991, 2001 e 2011

No intervalo seguinte, entre 2001 e 2011, Algés e Queijas têm um aumento significativo da população, com 14% e 18% respetivamente, e apenas Cruz-Quebrada/Dafundo continuam em decréscimo, com -3% e -9% respetivamente, assim como Oeiras e S. Julião da Barra, com -3%. Relativamente às freguesias que tiveram um aumento de população, a que teve maior variação entre 1991 e 2001 foi a de Barcarena, com 33%, e entre 2001 e 2011 foi a de Carnaxide, com 21%.

Ao nível da densidade populacional, houve no município um ligeiro aumento nas duas décadas, mas como mostra a tabela, nem todas as freguesias observaram o mesmo aumento: em Barcarena, Paço de Arcos e Caxias e Porto Salvo houve nas duas décadas aumento da densidade populacional; em Algés e Queijas houve uma redução entre 1991 e 2001 e aumento entre 2001 e 2011; em Oeiras e S. Julião da Barra houve um aumento entre 1991 e 2001 mas uma redução entre 2001 e 2011; e em Cruz-Quebrada/Dafundo e Linda-a-Velha houve uma redução da densidade populacional tanto entre 1991 e 2001 como entre 2001 e 2011. As fases de crescimento negativo explicam-se pela intervenção ao nível do realojamento da população que habitava em bairros precários e nem sempre foi realojada na freguesia de origem.

Atualmente, a freguesia com maior densidade populacional é a de Algés, mais próxima de Lisboa, com 11 249 hab/km², e a freguesia com menor densidade populacional é a de Barcarena, com 1 538 hab/km². Apesar de corresponderem, respetivamente, à menor e maior freguesia em termos de área (Algés com 2Km² e Barcarena com 9km²), não correspondem às freguesias com maior e menor população residente, sendo Cruz-Quebrada/Dafundo a freguesia

com menor população residente (6 393 habitantes) e Carnaxide com maior população residente (25 911 habitantes).

Desta análise, verifica-se que a evolução dos dados populacionais relativos ao município de Oeiras não reflete o que se passa ao nível das freguesias.

Quanto à população estrangeira residente no município, esta corresponde a 5,4% da população total e sendo as freguesias com maior percentagem de população estrangeira - Porto Salvo com 6,9% e a União de Freguesias de Algés, Linda-a-Velha e Cruz-Quebrada/Dafundo com 6,2%, aquelas onde se concentram os bairros municipais cujos residentes são, em grande parte, oriundos dos PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) (CMO, 2013a).

2.1.4. Evolução urbana

Como já foi referido, em meados do século XX, com o desenvolvimento da indústria e o aumento do mercado de trabalho em Lisboa, sem oferta correspondente de habitação a baixo custo, os municípios vizinhos, entre os quais Oeiras, vão receber a população atraída para a capital. Para contrariar a ocupação desordenada destes territórios, em 1948 foi publicado o Plano de Urbanização da Costa do Sol (P.U.C.S.) que abrangia os aglomerados urbanos dos municípios de Oeiras e Cascais localizados na zona sul de ambos os municípios. Este foi o único documento orientador do ordenamento do território do município de Oeiras até à entrada em vigor do Plano Diretor Municipal de 1994, 46 anos depois (CMO, 2013a).

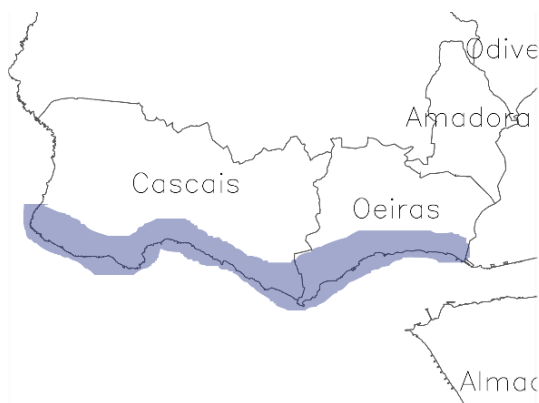


Fig.2.6. Área de influência do PUCS Fonte: Elaboração própria.



Fig.2.7. PUCS – Zona de Oeiras. Fonte: http://www.dgterritorio.pt/sistemas_de_informacao/snit/arquivo_historico_de_igt_ah_pesquisa_por_subregiao/

Devido à pressão populacional, o processo de crescimento das áreas urbanas avançou em todas as direções, privilegiando certos eixos de melhor acessibilidade, como a linha de caminhos-de-ferro, e a Estrada Marginal, numa primeira fase, e, mais tarde, a A5 (Autoestrada Lisboa-Cascais) que atravessa o município de Oeiras.

Analisando as cartas miliares 1/25 000 nº430 de Oeiras e parte da nº431 de Lisboa de 1970 (trabalho de campo de 1966) e 1992 (trabalho de campo em 1988) e a cartografia atual do município de Oeiras é notável o aumento da ocupação do território municipal entre 1970 e 1992. Verifica-se, também, que os aglomerados que tiveram maior expansão nesse período foram os de Carnaxide, Queijas/Linda-a-Pastora. Entre 1992 e a atualidade, nota-se um maior desenvolvimento na zona Norte do município, provavelmente devido à publicação do PDM de 1994 e à posterior implantação de novas zonas industriais e empresariais, que contribuíram para o desenvolvimento do município nos últimos 20 anos.

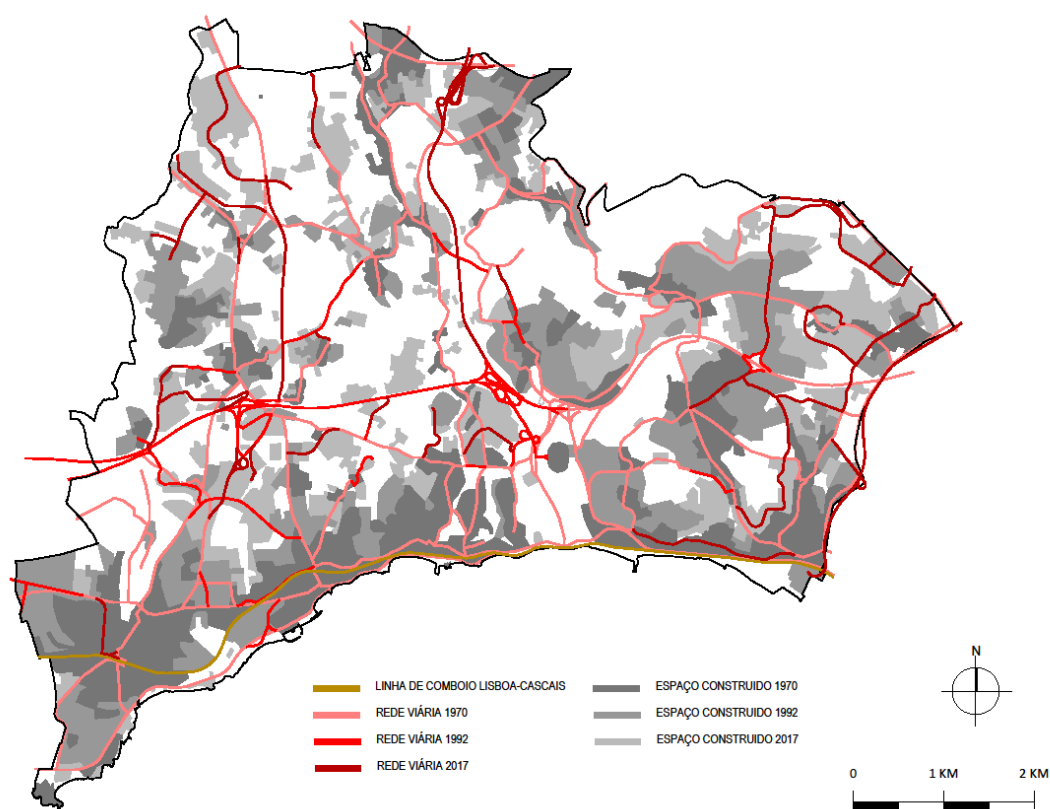


Fig.2.8. Planta de Evolução Urbana. Fonte: Elaboração própria com base nas cartas miliares 1/25 000 nº430 de Oeiras e parte da nº431 de Lisboa de 1970 e 1992 e a cartografia atual

2.1.5. Influência dos temas analisados na localização e transformação das “AUGI”¹⁷ no município de Oeiras

Localização

A localização do município de Oeiras é um fator importante para a existência de AUGI devido à sua proximidade com Lisboa, tendo servido como dormitório para os que afluíam à capital. A paisagem rural do município, principalmente na sua zona Norte, também facilitou a instalação de loteamentos clandestinos, pois além de passarem mais despercebidos à fiscalização, aparentava-se com os territórios de origem da população vinda do interior do país.

História

Visto se tratar de um município com um desenvolvimento urbano tardio, apesar de próximo de Lisboa, Oeiras até há relativamente pouco tempo teve um caráter meramente agrícola, o que facilitou a instalação de loteamentos de génese ilegal.

Aumento demográfico

Ao analisar a evolução da população, verifica-se que o crescimento excecional que se regista na década de 1970 corresponde à data de fixação das populações vindas do meio rural e dos retornados das ex-colónias que, em grande parte, estão na origem da criação dos loteamentos clandestinos, atuais AUGI

Evolução urbana

O fato do P.U.C.S. apenas ter regularizado a zona Sul do município, permitiu que, na zona Norte, os terrenos rurais fossem vendidos e parcelados para urbanização de forma não legal. Este fato contribui para explicar que a maioria das AUGI de Oeiras localiza-se na zona Norte do município com a exceção de duas, próximas de Caxias (bairro da Pedreira Italiana e bairro do Marchante), cuja localização lhes permitiu passarem despercebidas.

¹⁷ Como referido no capítulo 2, no município de Oeiras, após a publicação da Lei das AUGI, passou a apelar-se de AUGI os loteamentos clandestinos embora estes não estejam a ser reconvertidos à luz dessa Lei, pelo que se optou por colocar as AUGI do município entre aspas.

2.2. Programas habitacionais anteriores à reconversão dos loteamentos clandestinos¹⁸

Antes de se proceder à inventariação e análise das nove “AUGI” do município de Oeiras e do seu processo de reconversão, faz-se neste ponto uma breve síntese de dois programas implementados no município antes da reconversão dos loteamentos clandestinos: o programa SAAL, entre 1974 e 1976, direcionado para bairros ditos de barracas, mas cujo processo teve forte influência no modo como é conduzido o processo de reconversão dos loteamentos clandestinos (atualmente designados AUGI, quando reconvertidos no quadro da Lei das AUGI de 1995); e o Levantamento de Núcleos Ilegais em 1986 que distinguiu entre os 73 bairros levantados, dois tipos: os que chamou de “bairros de barracas”, instalados em terrenos ocupados e considerados “não recuperáveis” e que seriam objeto de demolição e de realojamento dos seus moradores; e os que chamou de “bairros clandestinos” instalados em terrenos adquiridos pelos proprietários considerados “recuperáveis”, que seriam posteriormente objeto de um processo de reconversão e constituem o tema de estudo desta dissertação.

2.2.1. O programa SAAL

O Programa SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local) implementado entre Agosto de 1974 e Outubro de 1976 constitui uma forte experiência de democracia e intervenção participativa no domínio da habitação social (FERNANDES, 2006). O SAAL é criado em Agosto de 1974 por despacho governamental (Diário do Governo de 6 de Agosto de 1974 – I Série, nº182) por iniciativa do então Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, Arq. Nuno Portas. Segundo o despacho, o SAAL era:

“um corpo técnico especializado, designado por «Serviço de Apoio Ambulatório Local» (SAAL), para apoiar, através das câmaras municipais, as iniciativas de populações mal alojadas no sentido de colaborarem na transformação dos próprios bairros, investindo os próprios recursos latentes e, eventualmente, monetários.” (art.º 1).

O SAAL previa a criação de brigadas interdisciplinares, coordenadas, na maioria dos casos, por arquitetos que, em articulação com o Fundo de Fomento da Habitação (FFH) se

¹⁸ Sobre este tema foram analisadas, entre outros documentos cedidos pela CMO/DPE e não referenciados.

propunham dinamizar o associativismo em comunidades de bairros precários, de modo a resolver as suas graves carências habitacionais.

“A assistência técnica do SAAL, assim como dos serviços da Câmara Municipal de Lisboa que a assegurem (...) será fornecida a título gratuito por funcionários do Fundo de Fomento da Habitação ou equipas técnicas especialmente contratadas em regime de tarefa ou avença.” (art.º 6).

Ficavam, a partir de então, em estreita relação os políticos e técnicos do aparelho do Estado, os moradores de bairros pobres e degradados (barracas, ilhas e clandestinos) e os técnicos ligados às questões da habitação e do planeamento. Para se dar início a uma operação SAAL os moradores tinham de estar organizados em comissões.

“Partindo estas iniciativas dos moradores - que para a sua gestão se organizam em associações ou cooperativas -, as câmaras municipais deverão ter fundamentalmente um papel de controle urbanístico da localização e cedência de solo e de interlocutores directos da organização dos interessados (...).” (art.º 3).

Este programa habitacional, ao contrário da política do Estado Novo de deslocalização da população e construção em altura, visava dinamizar no local a melhoria das condições de vida, com projetos originais e envolvimento comunitário. Pretendia-se que os projetos fossem participados e dialogados.

Como foi transmitido no filme de DIAS (2007), o programa SAAL permitiu aos arquitetos portugueses levar a cabo experiências inovadoras nos métodos de participação e de conceção, bem como, nas relações formais dos projetos com contextos humanos e urbanos específicos. Esta extensão de serviços à comunidade, ao nível do projeto, do suporte administrativo e de práticas sociais e culturais da comunidade, constituiu uma inovação importante, envolvendo o projetista no contexto local e na negociação institucional.

O programa SAAL em Oeiras

Anteriormente ao início do SAAL, entre 1972-73, foi realizado no município de Oeiras um inquérito habitacional sobre os núcleos de habitação degradada e de génese ilegal. Segundo os resultados deste inquérito em Oeiras, em 1973, viviam cerca de 20 mil pessoas a partilhar casa, cerca de 5 mil barracas distribuídas por 70 núcleos degradados onde residiam mais de 40 mil pessoas, sendo 16 mil na Amadora¹⁹ e 10 mil em Carnaxide (SANTOS, 2016, pp.31-35). Este vasto número de núcleos degradados, juntamente com a forte mobilização da população e a grande quantidade de terrenos agrícolas disponíveis, facilitaram a implementação do processo

¹⁹ A Amadora pertenceu ao Concelho de Oeiras até 1979.

SAAL em Oeiras. Houve dez operações SAAL no município que previam no total cerca de 2 500 fogos para 8 500 pessoas. Mas apenas quatro destas operações conduziram à construção dos bairros. As restantes seis não chegaram à implementação dos bairros (SANTOS, 2016, p.40).

Dada a dimensão do município de Oeiras e o número de operações previstas, em 1975 foi criado um “Conselho de Zona” pelas equipas técnicas. A organização deste conselho, em articulação com as intercomissões dos municípios de Loures, Oeiras, Sintra e Vila Franca de Xira, favoreceu uma ação concentrada entre as diferentes equipas e associações de moradores. Uma das principais iniciativas consistiu na criação, em 1978, de um curso de animadores locais para dar formação a dois moradores de cada associação, e para ajudar a criar secções culturais em cada bairro (SANTOS, 2016, p.42).

A 28 de Outubro de 1976, o despacho ministerial que transfere o processo SAAL para as autarquias (Diário da República de 28 de Outubro de 1976 – I série, nº253), levou à paralisação ou encerramento da maioria dos projetos. Todavia, no município de Oeiras, o Programa SAAL não termina em 1976. A deliberação camarária deu prioridade ao andamento dos processos de infraestruturas que tinham sido iniciados, e, em 1977, cria os Serviços Municipais de Habitação (SMH), para dar resposta aos crescentes problemas de habitação no município e para a gestão dos bairros municipais. Em 1978, com a aceleração do ritmo de crescimento da população que aflui ao município e o conseqüente aumento de bairros degradados, a CMO lança novos programas de habitação, como as Cooperativas de Habitação Económica (CHE) (SANTOS, 2016, pp.44-47).

Em 1979, a Amadora, até então uma freguesia do município de Oeiras, passa a Concelho, ficando seis operações SAAL no território de Oeiras das quais apenas três foram construídas.

“Ao contrário de muitas autarquias que consideravam que o problema da habitação e o programa SAAL seriam da responsabilidade do governo central, a CMO assumiu sempre como sua a responsabilidade de dar resposta aos problemas da sua população e de resolver os problemas das barracas no concelho” (SANTOS, 2016, p.50).

As operações SAAL e as Cooperativas de Habitação Económicas, apoiadas pela CMO e financiadas pelo FFH e depois pelo Instituto Nacional de Habitação (INH), não foram, todavia, suficientes para dar resposta às necessidades habitacionais do município de Oeiras.



Fig.2.9. Pedreira dos Húngaros, anos 70 do século XX Fonte: SANTOS (2016, p. 35)

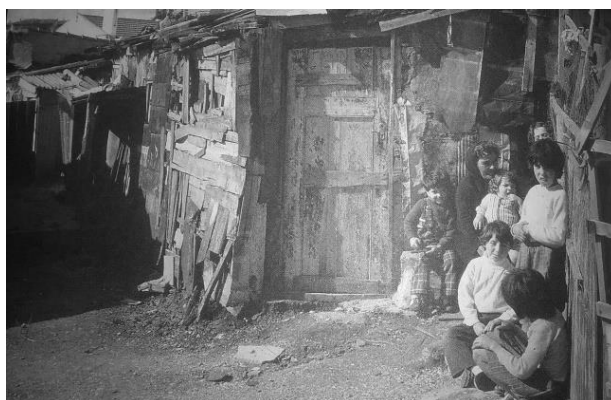


Fig.2.10. Biscoiteiras, Linda-a-Velha, Agosto1977. Fonte: SANTOS (2016, p. 58)

A gradual contratação das equipas SAAL pela CMO a partir de 1977, assim como a conclusão de duas das operações SAAL, contribuíram para um amadurecimento das propostas e metodologias de trabalho deixadas pelo programa SAAL, que influenciaram, mais tarde, o desenvolvimento dos programas habitacionais lançados pela CMO. Segundo SANTOS (2016), da experiência adquirida nas operações SAAL:

“a articulação entre as diferentes fases dos programas de habitação – Planeamento, Projeto e Obra e Apoio Social – e a abordagem multidisciplinar ao problema da habitação social” (p.154).

Por ter assumido posse administrativa dos terrenos de uma parte das operações SAAL, a CMO adquiriu uma área significativa de terrenos que lhe permitiu lançar uma política de erradicação de bairros de barracas e de construção de bairros sociais para realojamento, ampliando estrategicamente a sua política habitacional a partir do final dos anos 1980 do século XX. Com a reorganização da estrutura orgânica e do quadro pessoal e com o aumento do controlo sobre o território, o município lançou-se na promoção direta dos programas de habitação, tendo sido capaz de conseguir fontes de financiamento junto de entidades como o INH, o IGAPHE (Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado), a JAE (Junta Autónoma de Estradas) e a Brisa (SANTOS, 2016, pp.153-156).

2.2.2. Levantamento de Núcleos Ilegais 86

A partir de 1986, e já depois da conclusão das operações SAAL e do início das Cooperativas de Habitação, em 1984, são progressivamente iniciados novos programas de promoção municipal. Em 1986, é produzido um novo levantamento das construções não formais existentes no município ao qual se deu o nome de Levantamento de Núcleos Ilegais 86. Dos 73 bairros então identificados, distinguiram-se os ditos “bairros de barracas”, considerados “não recuperáveis” ditos “bairros clandestinos” considerados “recuperáveis”.

A partir de Outubro de 1993, com a adesão ao Plano Especial de Realojamento (PER), a CMO investiu na erradicação das barracas do município onde residiam então cerca de 3 165 famílias (12 132 pessoas). De 1993 até ao final da implementação do Programa PER no município, em 2004, o município disponibilizou 4 717 alojamentos.

Em contrapartida, a reconversão dos ditos “bairros clandestinos” atualmente apelidados de “AUGI” foi mais lenta, encontrando-se ainda em fase de reconversão nove bairros: Laje, Casal da Choca, Leão, Outeiro de Leceia, Leceia, Calçada do Moinho, Gandarela, Pedreira Italiana e Marchante. O ponto seguinte dá conta da situação em que se encontra cada um destes bairros (CMO, 2013a).

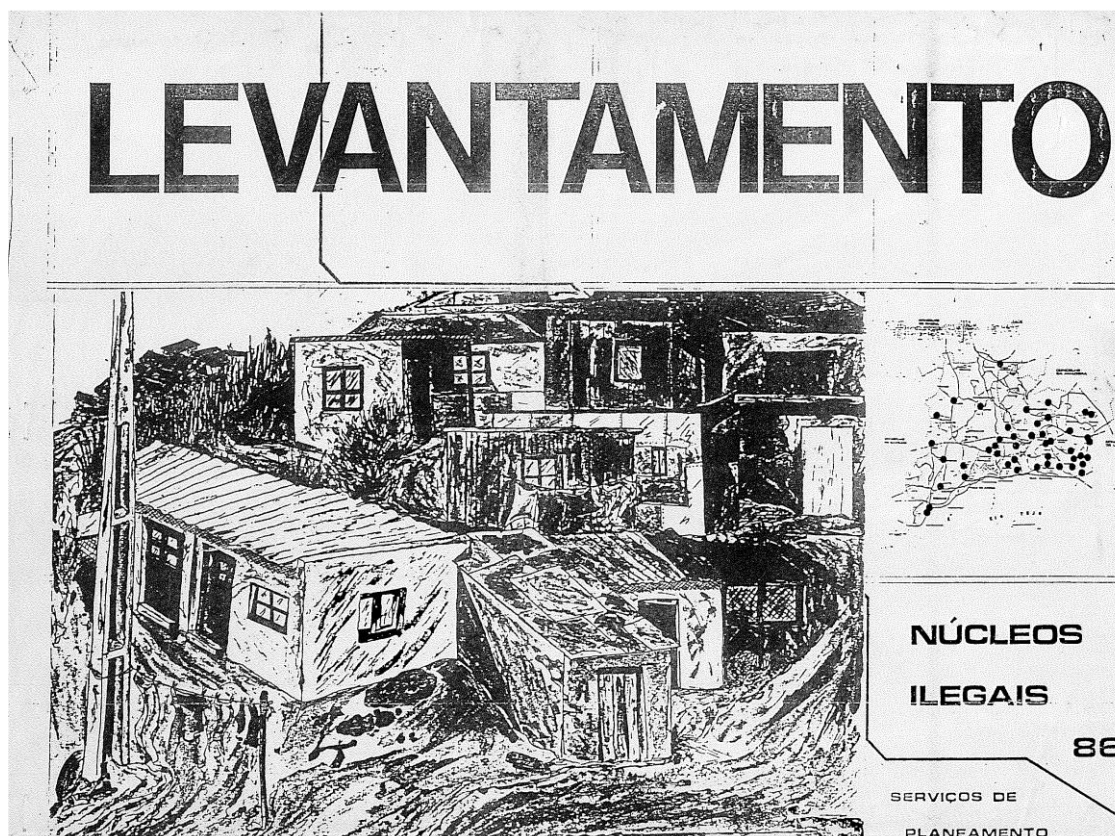


Fig.2.11. Levantamento de Núcleos Ilegais 86 – Capa. Fonte: original digitalizado.

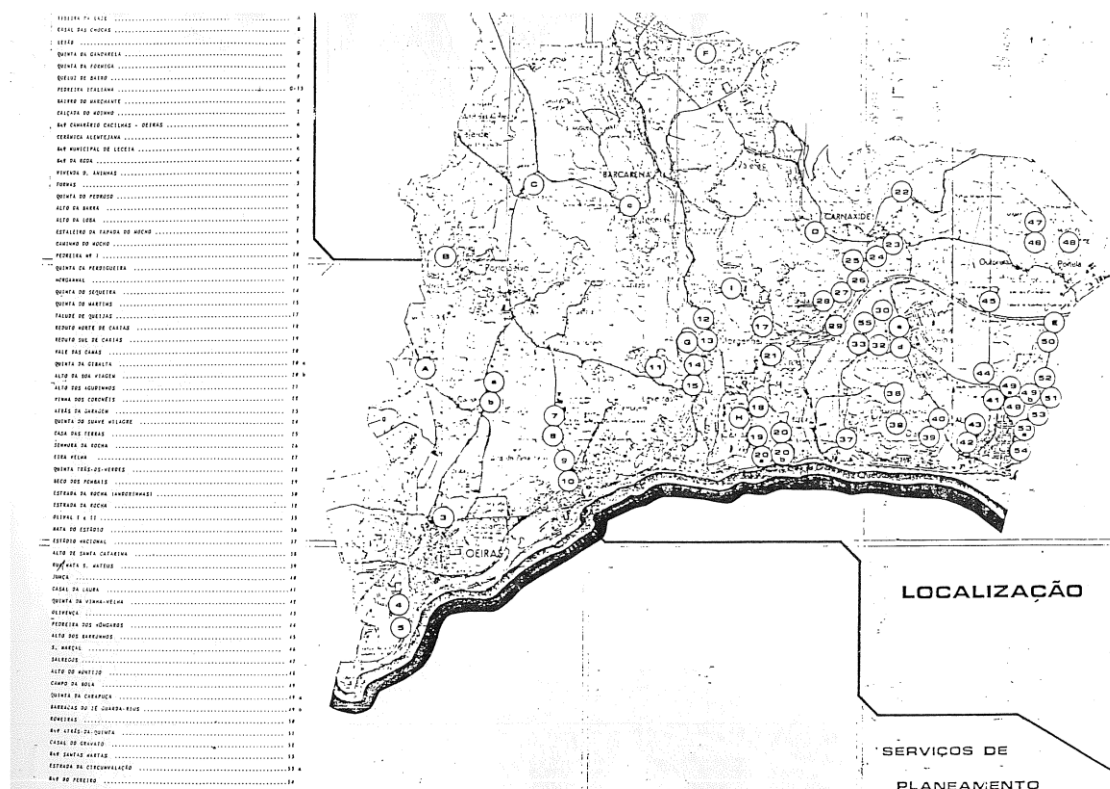


Fig.2.12. Levantamento de Núcleos Ilegais 86 - Enumeração e planta de localização. Fonte: original digitalizado.

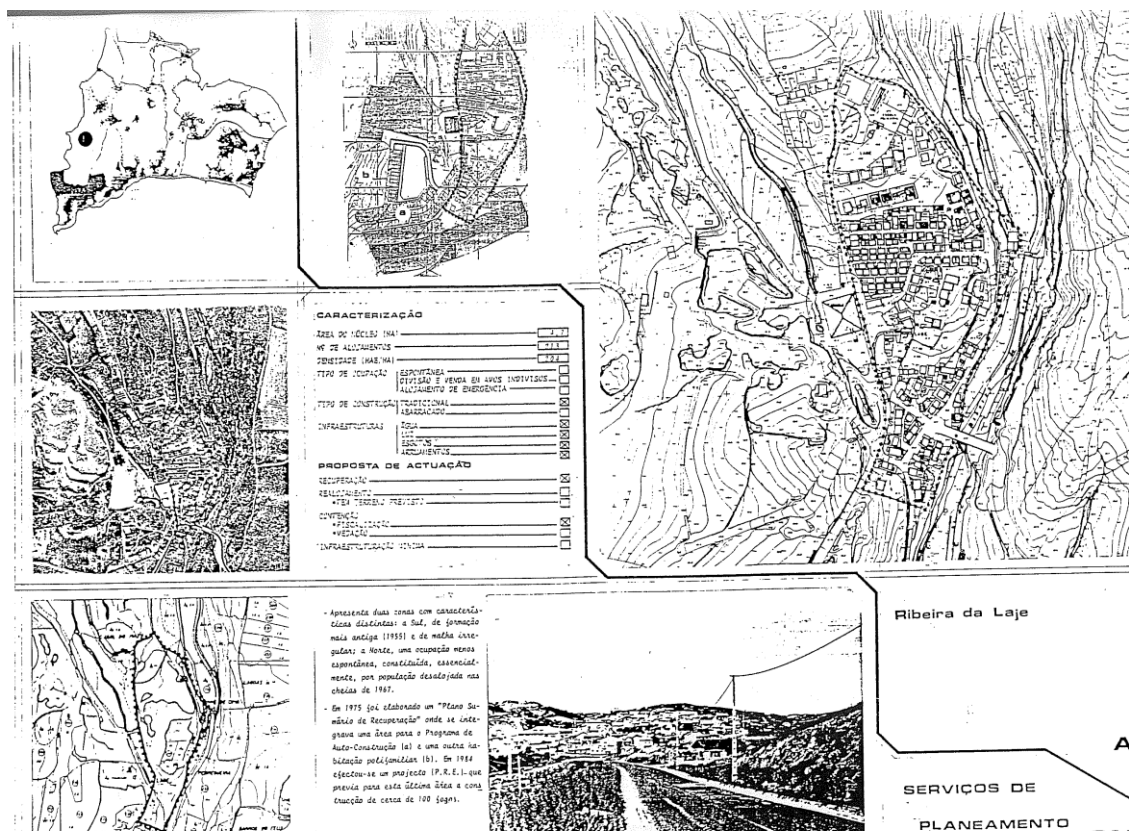


Fig.2.13. Levantamento de Núcleos Ilegais 86 - Ficha do Bairro da Laje. Fonte: original digitalizado.

2.3. As “AUGI” do município de Oeiras

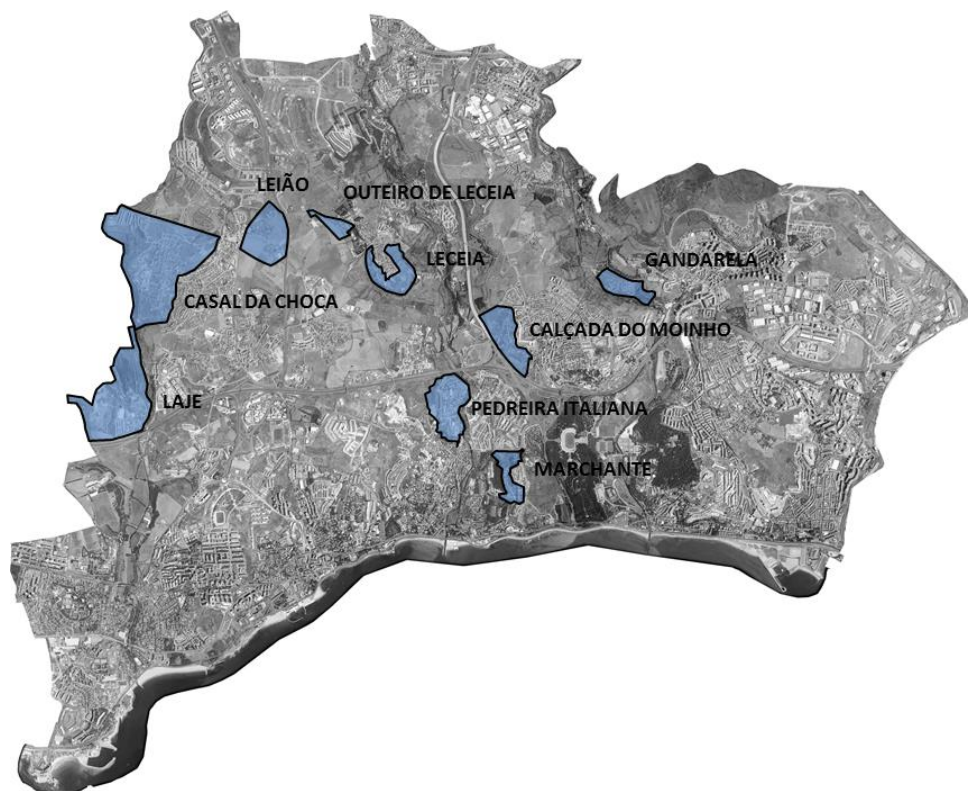


Fig.2.14. Localização dos bairros em que se localizam as “AUGI” no município de Oeiras. Fonte: elaboração própria a partir de ortofotomapa

2.3.1. Inventariação e análise²⁰

Atualmente estão em reconversão nove “AUGI” no município de Oeiras, enquadradas nos seguintes bairros: bairro da Laje, bairro do Casal da Choca, bairro de Leão, bairro do Outeiro de Leceia, bairro de Leceia, bairro da Calçada do Moinho, bairro da Gandarela, bairro da Pedreira Italiana e bairro do Marchante. Cada um destes bairros tem a sua especificidade, com diferentes origens, características e dificuldades, pelo que os processos de reconversão, que estão a ser conduzidos pelo município, estão em fases distintas, havendo uns mais avançados e outros menos.

A delimitação pelos serviços municipais de cada “AUGI” do município de Oeiras abrange uma área maior que a área do “bairro clandestino” propriamente dita, incluindo lugares de referência como ribeiras, aglomerados urbanos, limites administrativos, etc. A cada uma dessas áreas mais abrangentes, a que se designa correntemente de bairro, corresponde uma Unidade

²⁰ Referências que serviram de base à elaboração deste subcapítulo, para além das referenciadas ao longo do texto, elementos fornecidos pela CMO/DPE.

de Gestão Territorial (UGT) (ver capítulo 4). Aos terrenos ocupados, sem qualquer parcelamento ou divisão por parte dos moradores, e sem aquisição legal da parcela, dá-se o nome de Ocupação Informal, que integra algumas das UGT. Existem casos que abrangem também Bairros Municipais. No total do município o somatório das unidades de gestão territorial abrange uma área de 243,2ha, a “AUGI” 77,8ha, a Ocupação Informal 5,31ha e os Bairros Municipais 7ha.

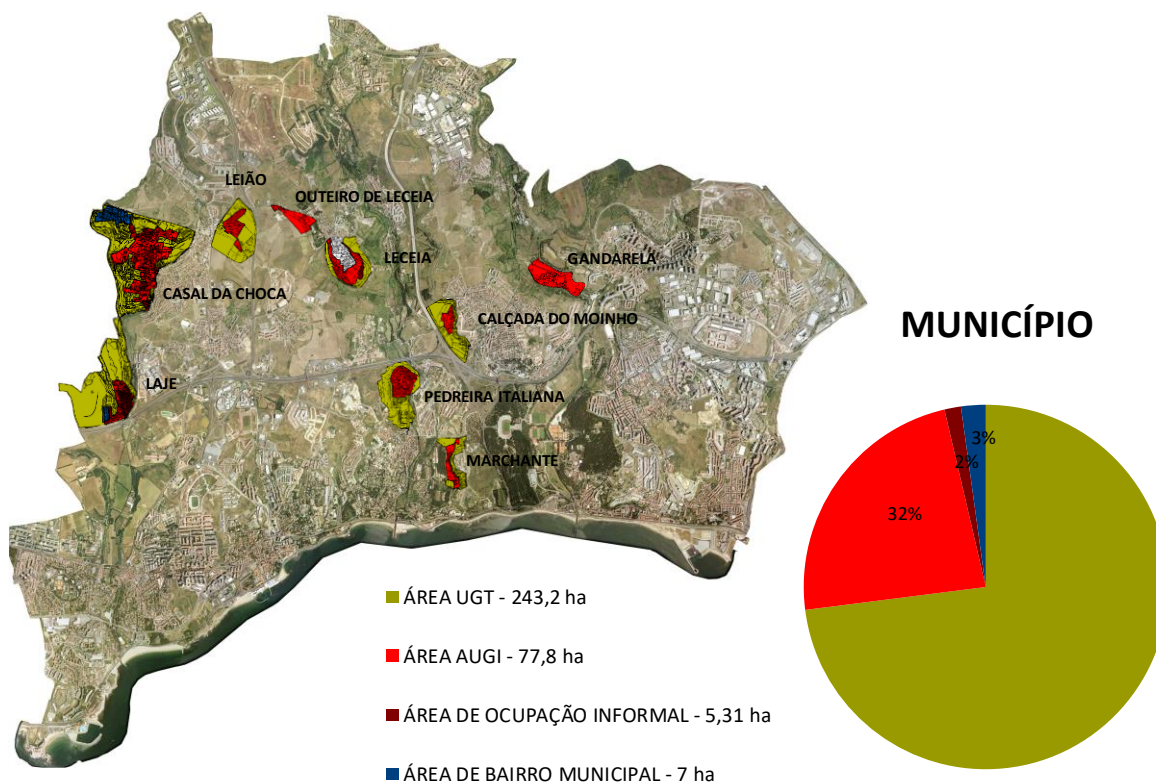


Fig.2. 15. Planta dos Bairros com UGT, “AUGI” e Ocupação Informal no município de Oeiras e gráfico. Fonte: elaboração própria a partir de ortofotomapa

Segue uma análise de cada uma das “AUGI” do município de Oeiras tanto a nível das suas características territoriais, localização, situação das construções das parcelas e os seus processos de reconversão.

Bairro da Laje

O bairro da Laje localiza-se na freguesia de Porto Salvo numa zona acidentada situada na encosta da Ribeira da Laje, sendo delimitada a norte pela Ribeira das Parreiras, a nascente pela Ribeira da Laje, a sul pela A5 e a poente pela fronteira com o município de Cascais.

O processo de ocupação desta área não foi idêntico aos outros bairros visto que a maioria dos terrenos foi cedida à Câmara Municipal de Oeiras (CMO) pelo proprietário Joaquim

Matias para habitação social. A construção da prisão hospitalar de Caxias em 1951 e as cheias que ocorreram em Caxias e no Outeiro de Leceia levaram a CMO a ceder parte desse terreno a algumas famílias que tinham ficado desalojadas. Posteriormente, o aglomerado foi-se expandindo com a instalação de mais famílias, situação que se acentuou a partir da década de 60 do século XX, com a vinda de novos residentes provenientes, sobretudo, do interior Norte do país.



Fig.2.16. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro da Laje. Fonte: Google Maps

A Unidade de Gestão Territorial do bairro da Laje tem 48ha, tendo a sua “AUGI” 4,5ha, a sua Ocupação Informal outros 4,5ha e ainda abrange 1ha de Bairro Municipal. Na área “AUGI” e Ocupação informal existem 212 parcelas, das quais apenas 4 não têm construção. Das 208 parcelas com construção, 140 não têm processo, 32 têm processo iniciado, 10 têm licença de construção e 26 têm licença de utilização.



Fig.2.17. Fotografias de edifícios de habitação do bairro da Laje. A – Com licença de utilização, B – Sem processo iniciado. Fonte: CMO/DPE 2008.

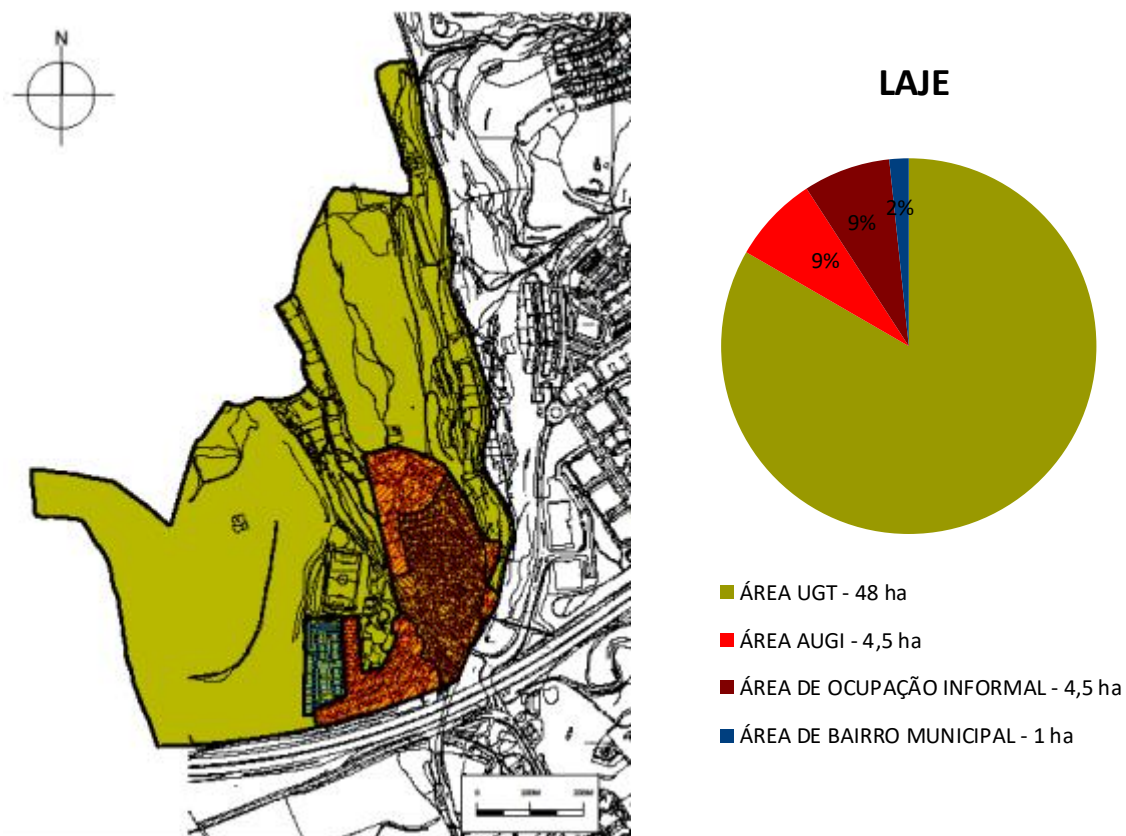


Fig.2.18. Planta do bairro da Laje e gráfico – Áreas. Fonte: CMO/DPE

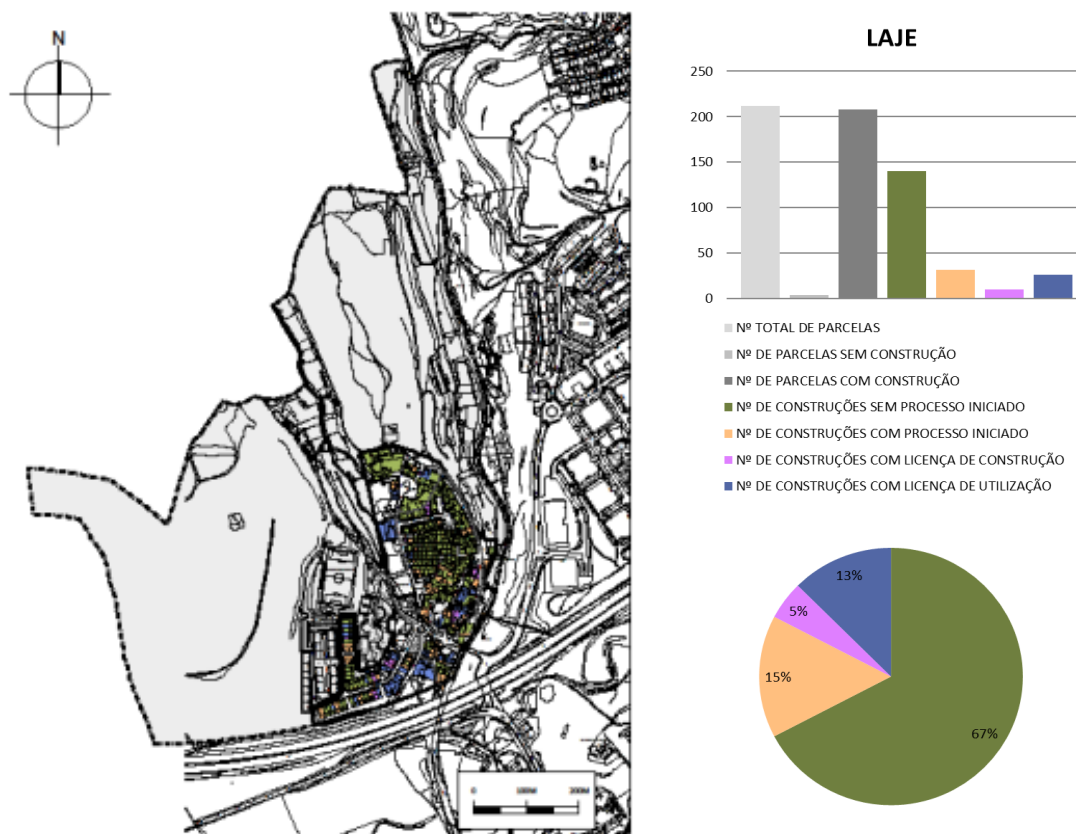


Fig.2.19. Planta do bairro da Laje e gráficos – Situação das construções das parcelas. Fonte: CMO/DPE.

Para a reconversão do bairro da Laje foi criado inicialmente, em 1996, um Programa Orientador de Requalificação e Ordenamento, que dividiu o bairro em três zonas –A, B e C:

- A Zona A foi dividida em duas fases, incluindo terreno municipal e privado, dispondo de Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal concluído, aguardando parecer sobre as condicionantes urbanísticas da 1ª Fase e sobre privados na 2ª Fase.
- A Zona B, em terreno municipal, tem Projeto de Loteamento em fase de Estudo Prévio.
- A Zona C divide-se, também, em duas fases, sendo a 1ª Fase em terreno municipal, com Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal em fase de aprovação, e a 2ª Fase em terreno privado, com Projeto de Loteamento em fase de estudo prévio.



Fig.2.20. Planta do bairro da Laje – Zonamento. Fonte: CMO/DPE

Bairro do Casal da Choca

O bairro do Casal da Choca está situado na freguesia de Porto Salvo e é delimitado a norte pela futura Via Longitudinal Norte - VLN²¹, a nascente pelo bairro Autoconstrução, a sul pela Ribeira da Ancha e a poente pelo município de Cascais. O bairro surge na década de 60 do século XX, sendo a sua formação despoletada pelo aparecimento do bairro Autoconstrução de Porto Salvo. Até 1975 o crescimento deste núcleo fez-se de forma dispersa, mas a partir desta data, verifica-se um rápido crescimento no sentido norte-sul.



Fig.2.21. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro do Casal da Choca. Fonte: Google Maps

A Unidade de Gestão Territorial tem 74ha, e integra a maior “AUGI” do município, com 30ha e um total de 665 parcelas, das quais menos de metade, 257, têm construção, encontrando-se na seguinte situação: 148 não têm processo, 74 têm processo iniciado, 15 têm licença de construção e 20 têm licença de utilização. Para além da “AUGI”, esta UGT inclui o Bairro Municipal CDH (Contrato de Desenvolvimento de Habitação)²² Talaíde com 6ha.



Fig.2.22. Fotografias de edifícios de habitação do bairro do Casal da Choca. A – Com licença de utilização, B – Com processo iniciado, C – Sem processo iniciado. Fonte: Pela própria, 2011.

²¹ Uma futura via que percorrerá longitudinalmente (sentido este-oeste) o Norte do concelho de Oeiras.

²² Contrato de Desenvolvimento de Habitação (CDH) é um tipo de bairro de habitação social.

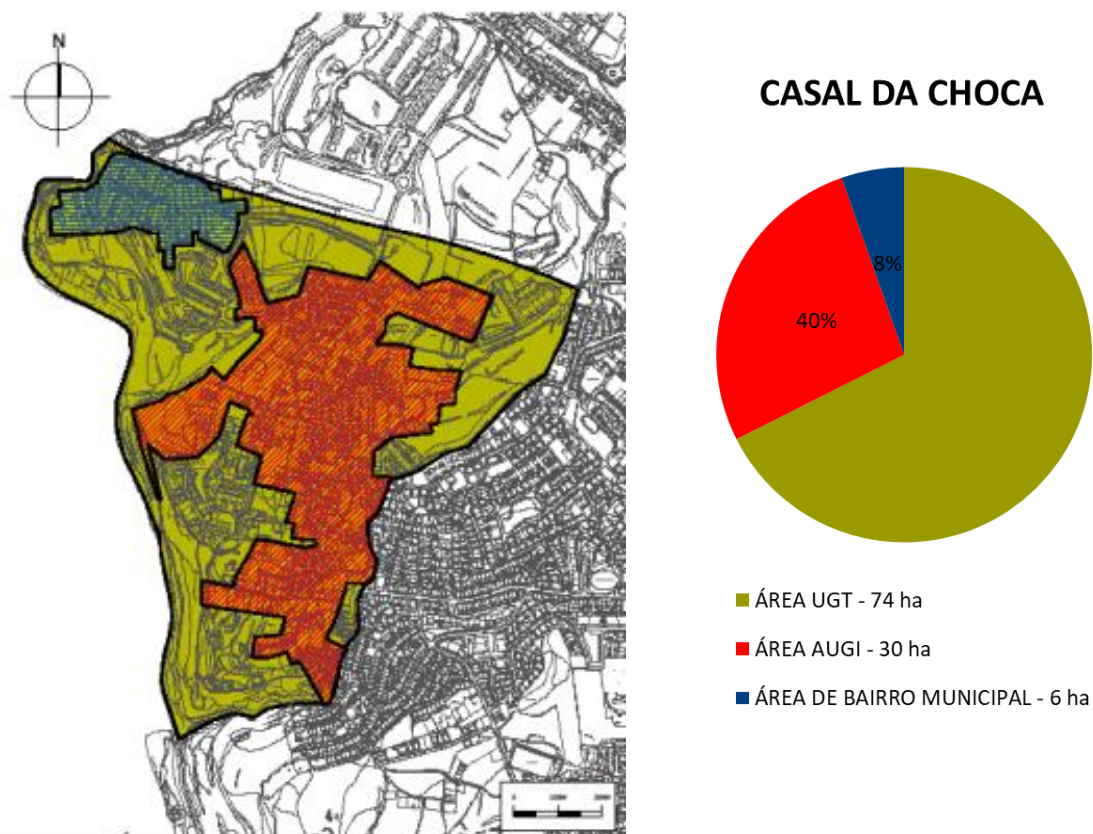


Fig.2.23. Planta do bairro do Casal da Choca e gráfico – Áreas. Fonte: CMO/DPE

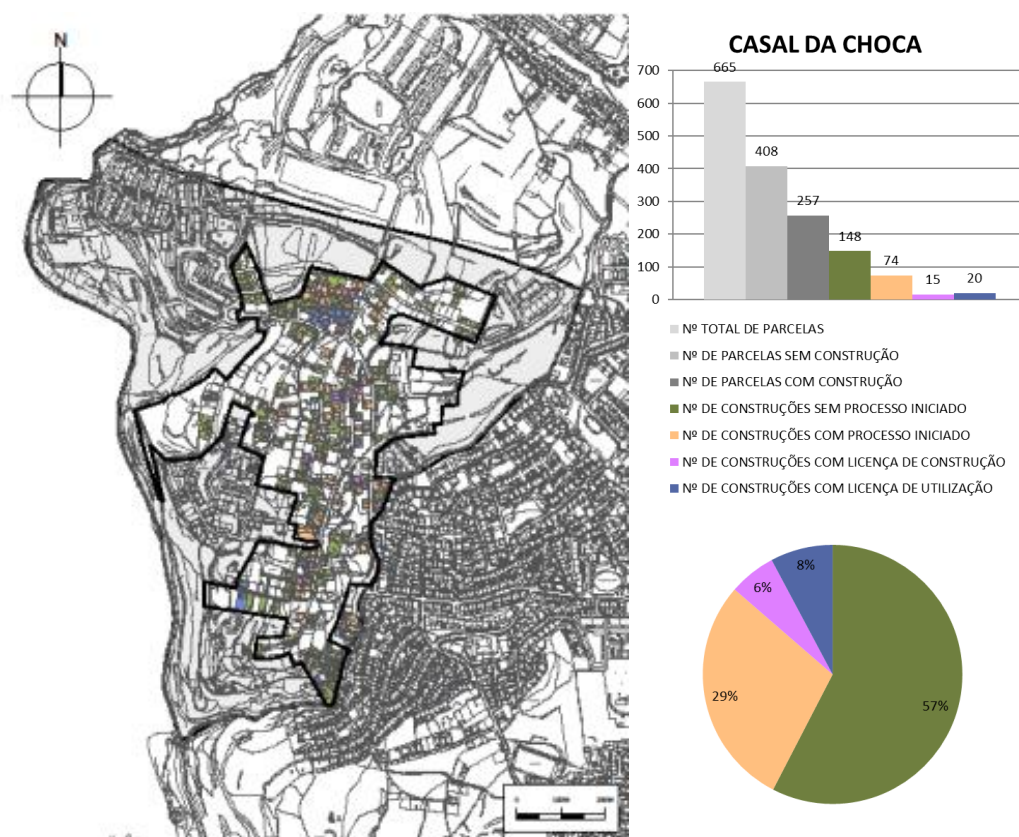


Fig.2.24. Planta do bairro do Casal da Choca e gráficos – Situação das construções das parcelas. Fonte: CMO/DPE.

Para a reconversão do bairro do Casal da Choca foram delimitadas seis Zonas – Norte com 7ha, Oriental com 17ha, Ocidental com 11ha, Centro com 19ha subdividida em cinco subzonas – C1, C2, C3, C4 e C5, Sul com 11ha e uma destinada ao Parque urbano com 9ha (valores aproximados).

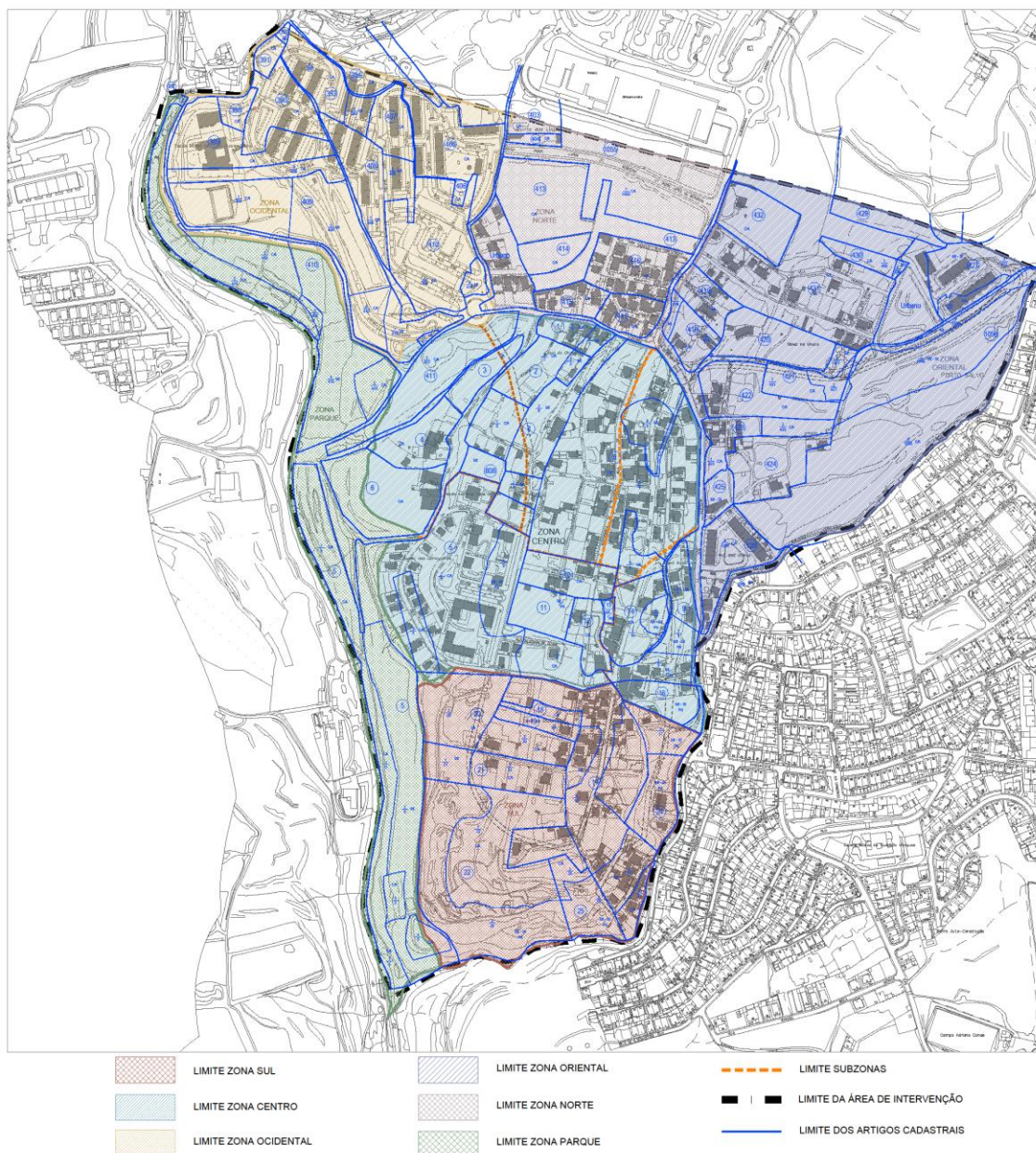


Fig.2.25. Planta do bairro do Casal da Choca – Zonamento. Fonte: CMO/DPE

Relativamente aos processos de reconversão, para além da divisão por zonas, estes são também divididos por artigos cadastrais ou conjuntos de artigos cadastrais consoante a sua complexidade. A situação atual do bairro do Casal da Choca é a seguinte:

- A zona ocidental corresponde ao bairro municipal CDH Talaíde, mais conhecido por Bairro dos Navegadores e abrange os artigos 405, 406, 409 e 410.

- A zona norte abrange seis artigos cadastrais – 412, 413, 414, 415, 416, e 417. Os artigos 413 e 414 estão localizados em solo REN. Os artigos 412 e 415 têm respectivamente Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal concluído, o artigo 416 tem Projeto de Iniciativa Privada concluído e o artigo 417 tem Projeto de Loteamento de Iniciativa Privada com alvará emitido em 2004.
- A zona oriental abrange catorze artigos cadastrais – 120, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 427, 429, 430, 431 e 432. O artigo 422 e parte do artigo 424 estão localizados em solo REN. Os artigos 423 e 425 têm, cada um, Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal em curso. Os artigos 429, 430 e 432 têm, cada um, Projeto de Loteamento de Iniciativa Privada em curso. Os artigos 418, 419, 420 e 421 têm, cada um, Projeto de Loteamento de Iniciativa Privada em fase de retificação de elementos. O artigo 120 tem Projeto de Iniciativa Privada com alvará emitido. O artigo 427 corresponde à urbanização Chepa e tem alvará de loteamento emitido em 2006. O artigo 431 tem Projeto de Iniciativa Privada com alvará emitido em 2009.
- A zona centro encontra-se subdividida em cinco subzonas – C1, C2, C3, C4 e C5. Os limites das subzonas coincidem com os limites cadastrais ou arruamentos:
 - A subzona C1 abrange os artigos 5, 10, 11, 12 e 13. Os artigos 10 e 11 têm, cada um, Projeto de loteamento de Iniciativa Municipal concluído e os artigos 12 e 13 têm, em conjunto, Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal concluído. O artigo 5 corresponde à Quinta da Estrangeira, com alvará emitido.
 - A Subzona C2 abrange parte do artigo 9 e os artigos 14 e 16 e, todos em conjunto têm Projeto de Iniciativa Municipal concluído.
 - A subzona C3 corresponde a uma segunda parte do artigo 9 e tem Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal concluído.
 - A subzona C4 abrange os artigos 1, 2, 8 (parte) e 9 (restante) e, todos em conjunto têm Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal em fase de conclusão.
 - A Subzona C5 abrange os artigos 3, 4, 6, 7, 8 (restante), 411 e 808. Os artigos 3, 6 e 411 estão localizados em solo REN. Os artigos 4, 7, 8 (parte) e 808 estão em fase de estudo prévio.
- A zona sul engloba oito artigos cadastrais – 17 (dividido em 17.1, 17.2 e 17.3), 18, 19, 20, 21, 22, 24 e 25. Os artigos 20, 22 e 25 estão localizados em solo REN. Os artigos 17.1, 17.2 e 21 têm Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal concluído, enquanto os artigos 17.3, 18 e 19 necessitam de alterações.

Bairro de Leião

O bairro de Leião está situado na freguesia de Porto Salvo e é delimitado a norte pela estrada de Leceia, a nascente pela estrada de Paço de Arcos e a poente pela estrada de Leião. O bairro surge nos finais dos anos 60 do século XX com a fixação de população vinda, sobretudo, do Norte do país. Este bairro distingue-se dos restantes pela sua malha ortogonal e imagem ordenada.



Fig.2.26. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro de Leião. Fonte: Google Maps

A Unidade de Gestão Territorial tem 31ha e a “AUGI” 4ha, com um total de 106 parcelas, das quais 77 com construção. Destas 22 não têm processo, 12 têm processo iniciado, 19 têm licença de construção e 24 têm licença de utilização.



Fig.2.27. Fotografias de edifícios de habitação do bairro de Leião. A – Tem licença de utilização, B – Com processo iniciado. Fonte: Pela própria, 2015.

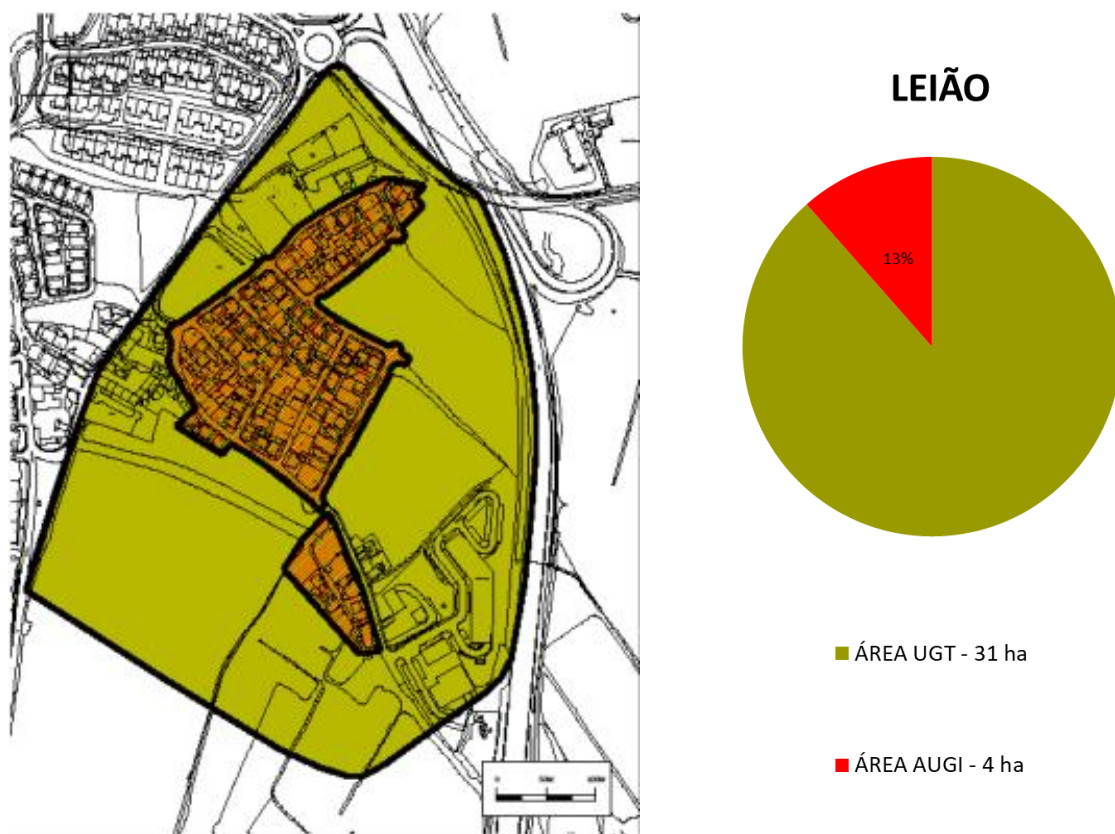


Fig.2.28. Planta do bairro de Leião e gráfico – Áreas. Fonte: CMO/DPE

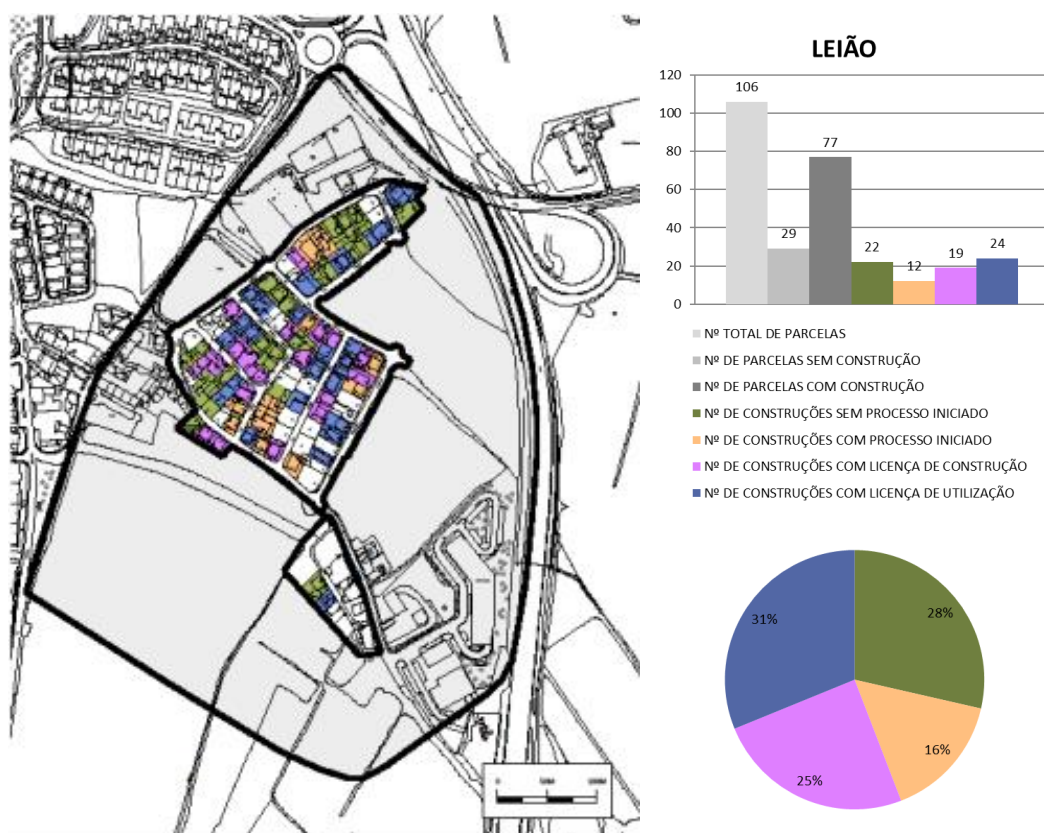


Fig.2.29. Planta do bairro de Leião e gráficos – Situação das construções das parcelas. Fonte: CMO/DPE.

Para a reconversão do bairro de Leião foram consideradas duas Fases:

- A Fase 1 abrange cinco artigos cadastrais – 515, 516, 517, 518 e 521. O Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal foi feito em conjunto para estes cinco artigos, mas, para a emissão do alvará, a Fase 1 foi subdividida em três partes:
 - 1ª parte - artigos 515, 516 e 517 - devido à reduzida dimensão dos artigos e menor número de proprietários mais envolvidos no processo, conseguiu-se uma maior rapidez na recolha de assinaturas estando atualmente em fase de emissão do alvará;
 - 2ª parte - artigo 518 - corresponde à maior parte do bairro e está, na mesma data, em fase de recolha de assinaturas;
 - 3ª parte - artigo 521 - também em fase de recolha de assinaturas.
- A fase 2 corresponde ao artigo cadastral 489 e tem Projeto de Loteamento de Iniciativa Privada com alvará emitido em 2013.



Fig.2.30. Projeto de Loteamento da Fase 1 do Bairro de Leião. Fonte: CMO/DPE

Bairro do Outeiro de Leceia

O bairro do Outeiro de Leceia está situado na freguesia de Porto Salvo e é delimitado a norte pela estrada de Leceia e a nascente pelo aglomerado de Leceia. As transações de terrenos datam do ano de 1977 e as primeiras construções da década de 80 do século XX. Os arruamentos existentes encontram-se em terra batida e a estrutura viária é simples.

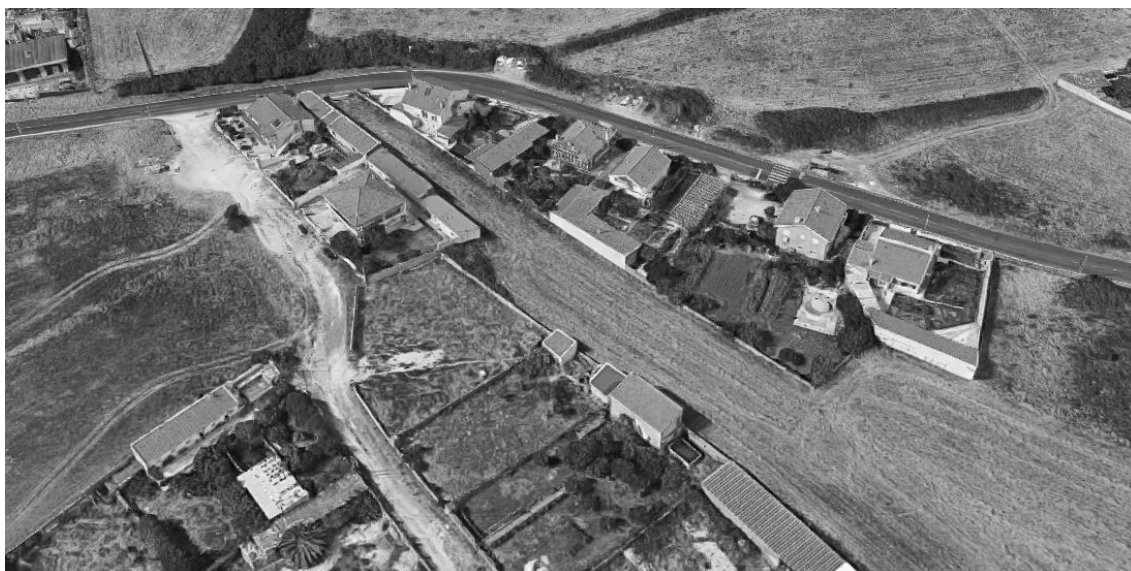


Fig.2.31. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro do Outeiro de Leceia. Fonte: Google Maps

Neste caso, a área da Unidade de Gestão Territorial coincide com a área da “AUGI” com 4,5ha. Esta “AUGI” tem um total de 41 parcelas, das quais apenas 10 têm construção todas sem processo. Cada uma destas construções tem 1 fogo, perfazendo o bairro um total de 10 fogos e de 30 habitantes.

O bairro do Outeiro de Leceia tem Projeto de Loteamento de Iniciativa Privada concluído em 2001 e encontra-se em fase de emissão do alvará.



Fig.2.32. Fotografias de edifícios de habitação do bairro do Outeiro de Leceia. Ambos sem processo iniciado. Fonte: Google Maps.

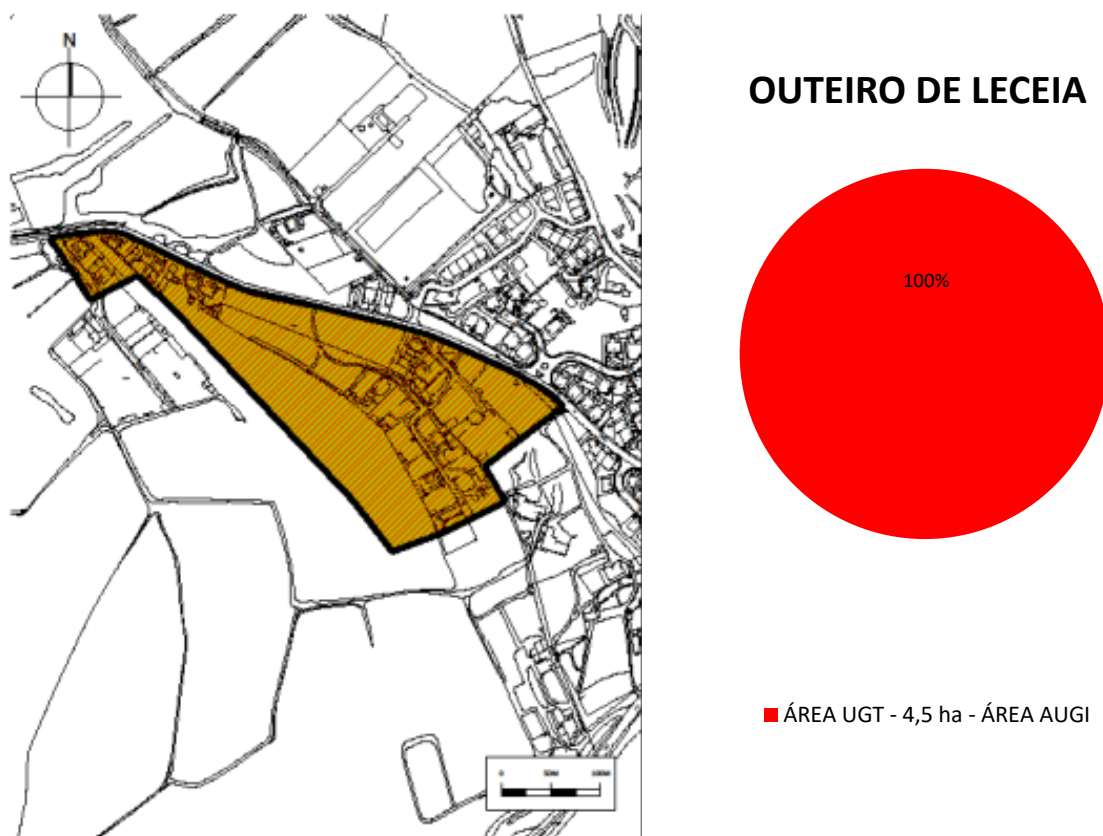


Fig.2.33. Planta do bairro do Outeiro de Leceia e gráfico – Áreas. Fonte: CMO/DPE

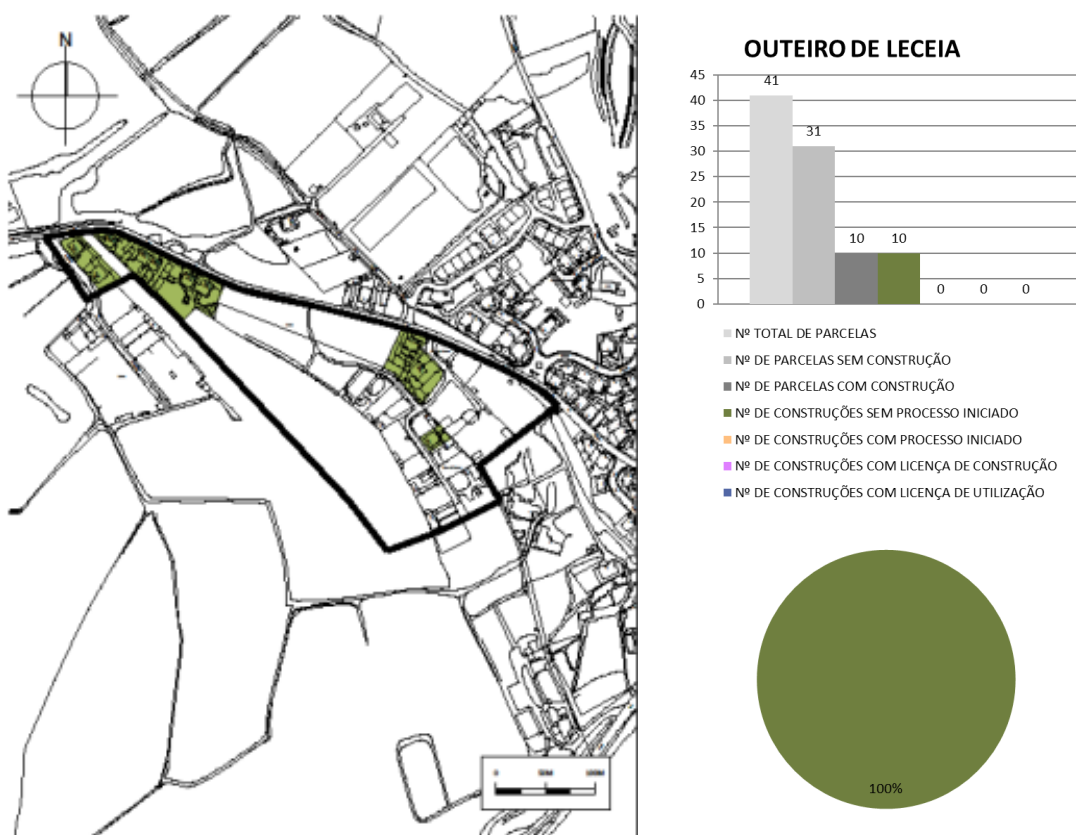


Fig.2.34. Planta do bairro do Outeiro de Leceia e gráficos – Situação das construções das parcelas. Fonte: CMO/DPE.

Bairro de Leceia

O bairro de Leceia situa-se na freguesia de Barcarena e é delimitado a norte pela Rua da Fonte, a nascente pelo Castro Eneolítico de Leceia e pelo vale da Ribeira de Barcarena, a sul pela encosta e a poente pela Ribeira de Leceia. O povoado de Leceia tem a sua origem no período Neolítico. Apenas a partir do ano de 1974 o aglomerado se expande.



Fig.2.35. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro de Leceia. Fonte: Google Maps

A Unidade de Gestão Territorial tem 16,7ha, tendo a “AUGI” 7,4ha e a Ocupação Informal 0,81ha. A “AUGI” tem um total de 69 parcelas, das quais 54 têm construção, encontrando-se na seguinte situação: 40 não têm processo, 6 têm processo iniciado, 3 têm licença de construção e 5 têm licença de utilização.



Fig.2.36. Fotografias de edifícios de habitação do bairro de Leceia. A – Tem licença de construção, B – Sem processo iniciado. Fonte: Pela própria, 2015.

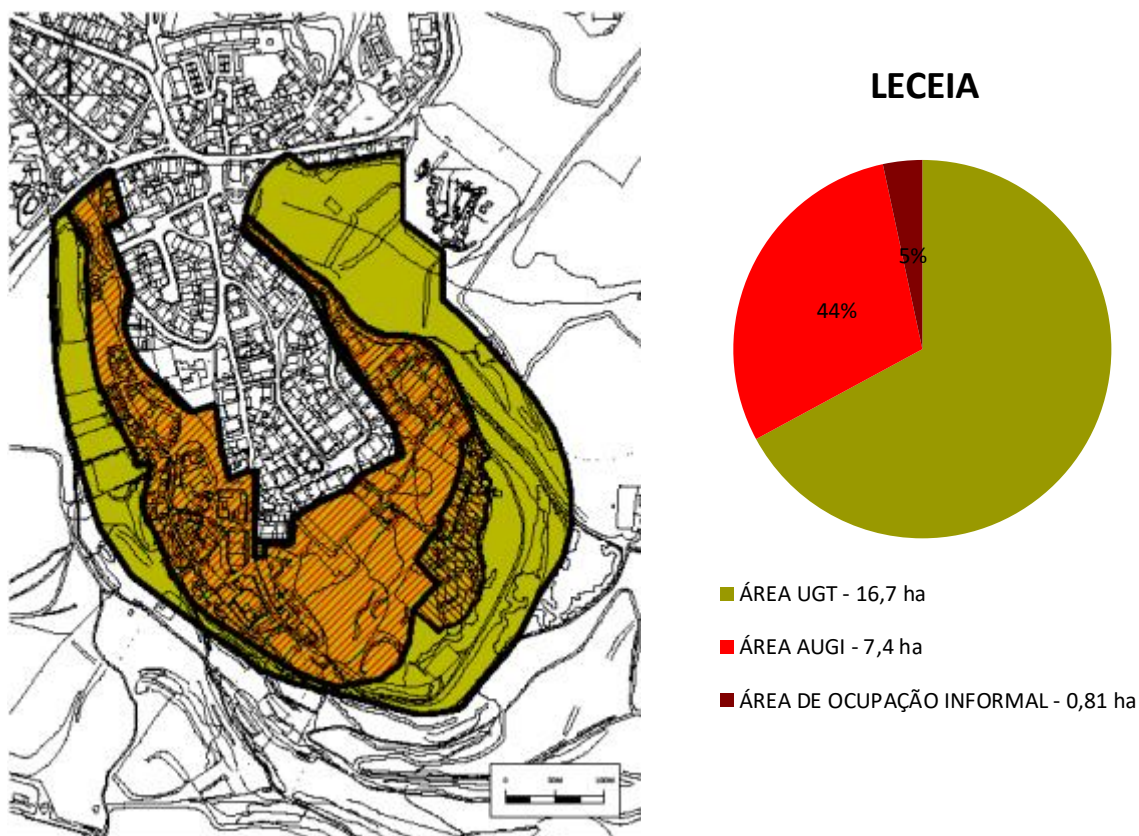


Fig.2.37. Planta do bairro de Leceia e gráfico – Áreas. Fonte: CMO/DPE

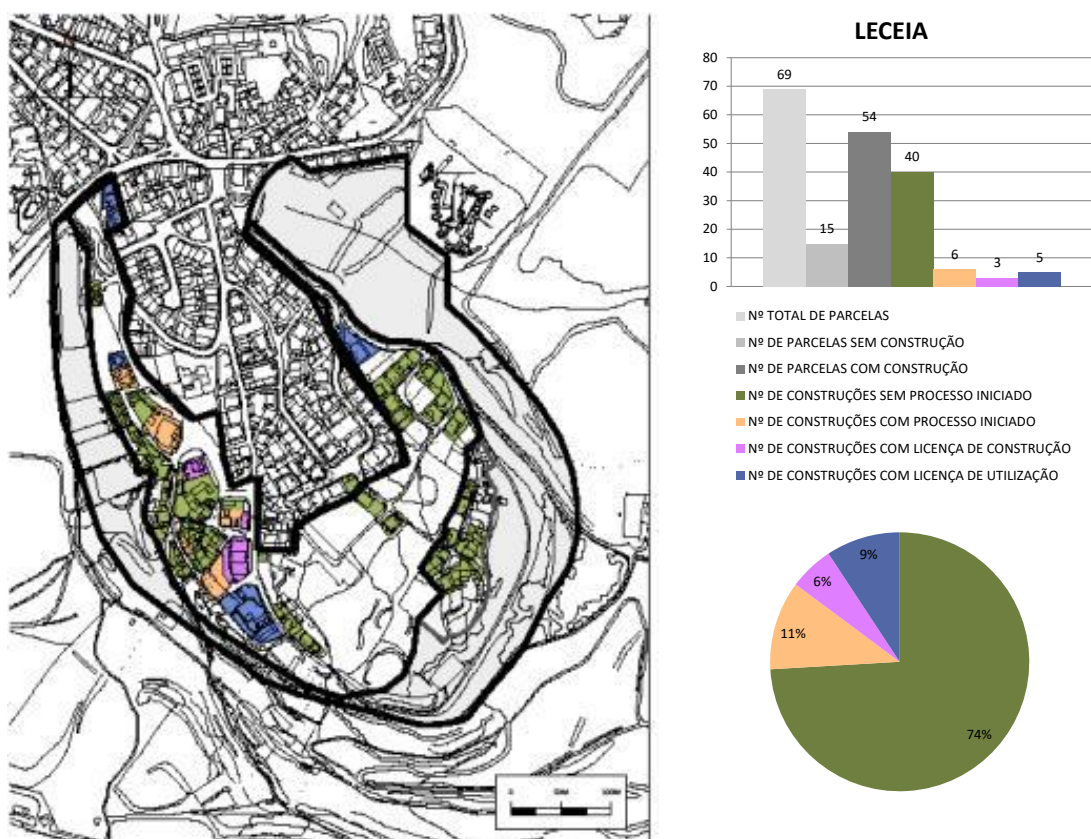


Fig.2.38. Planta do bairro de Leceia e gráficos – Situação das construções das parcelas. Fonte: CMO/DPE.

Para a reconversão do bairro de Leceia, foi elaborado o Plano de Ordenamento e Reconversão de Leceia em 2005. O plano divide o bairro em seis fases, sendo que a Fase 4 se destina a Parque Urbano e a Fase 6 ao Parque Museológico do Povoado Pré-Histórico de Leceia.

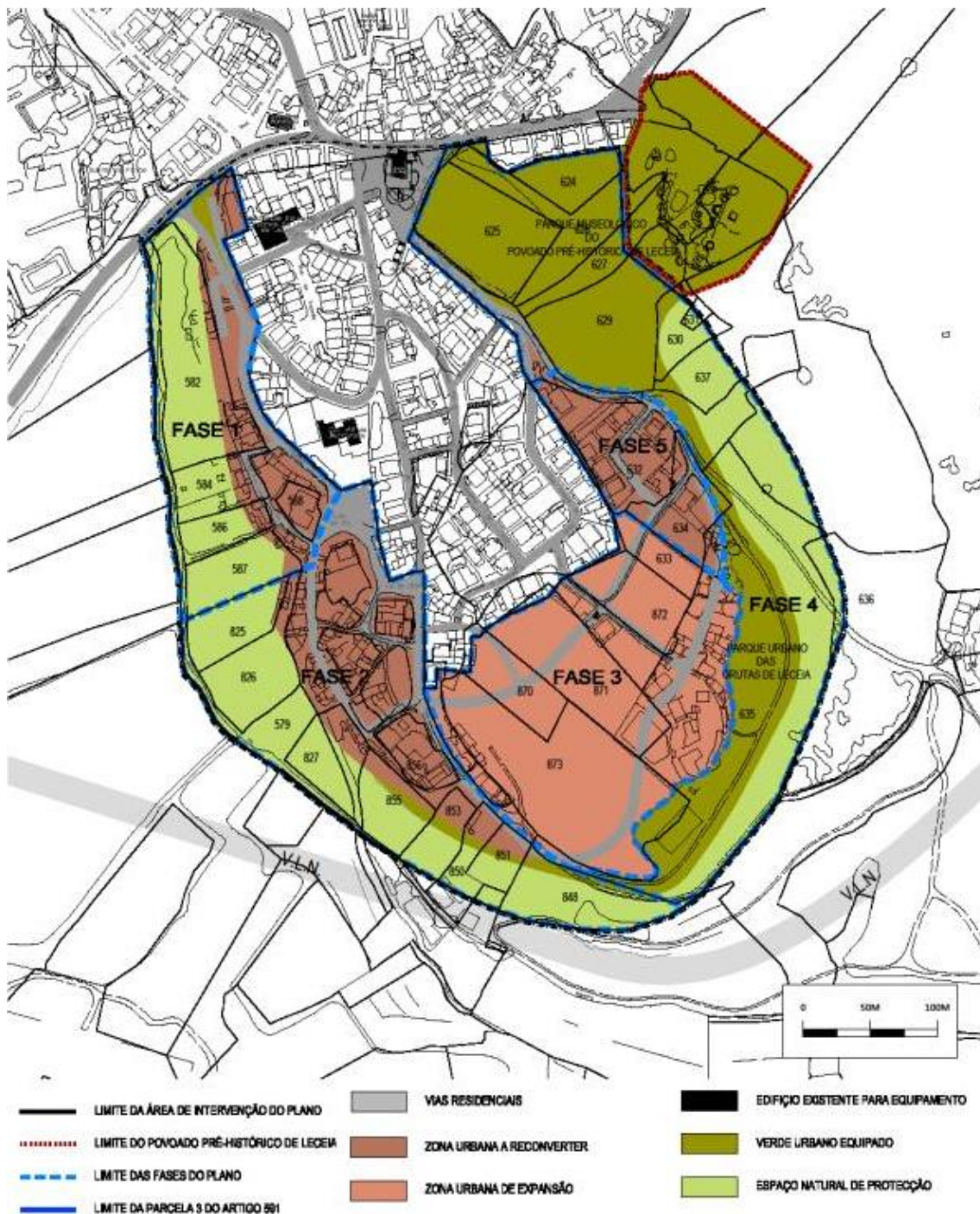


Fig.2.39. Plano de Ordenamento e Reconversão do bairro de Leceia. Fonte: CMO/DPE

- A Fase1 tem Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal concluído em 2007.
- A Fase2 tem Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal concluído em 2008. Posteriormente, foi elaborado um Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal dos artigos destacados do artigo 860 – 2721, 2722, 2726 e 2727, que se encontra em fase de consulta pública.
- A Fase 3 tem Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal concluído em 2009 que inclui apenas a parte relativa ao bairro do Carrascal em terreno municipal. Posteriormente, tem-se vindo a desenvolver Projetos de Loteamento dos artigos em terrenos privados. Os artigos 633 e 872 têm, em conjunto, Projeto de Loteamento de Iniciativa Privada concluído. A Parcela 3 do artigo 591 tem Projeto de loteamento de Iniciativa Municipal em fase de conclusão. O artigo 871 tem Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal em fase de elaboração. Os artigos 870 e 873 têm, em conjunto, Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal em fase de Estudo Prévio.
- A Fase 5 corresponde aos artigos cadastrais 632 e 634 e têm, em conjunto, Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal em fase de Consulta Pública.

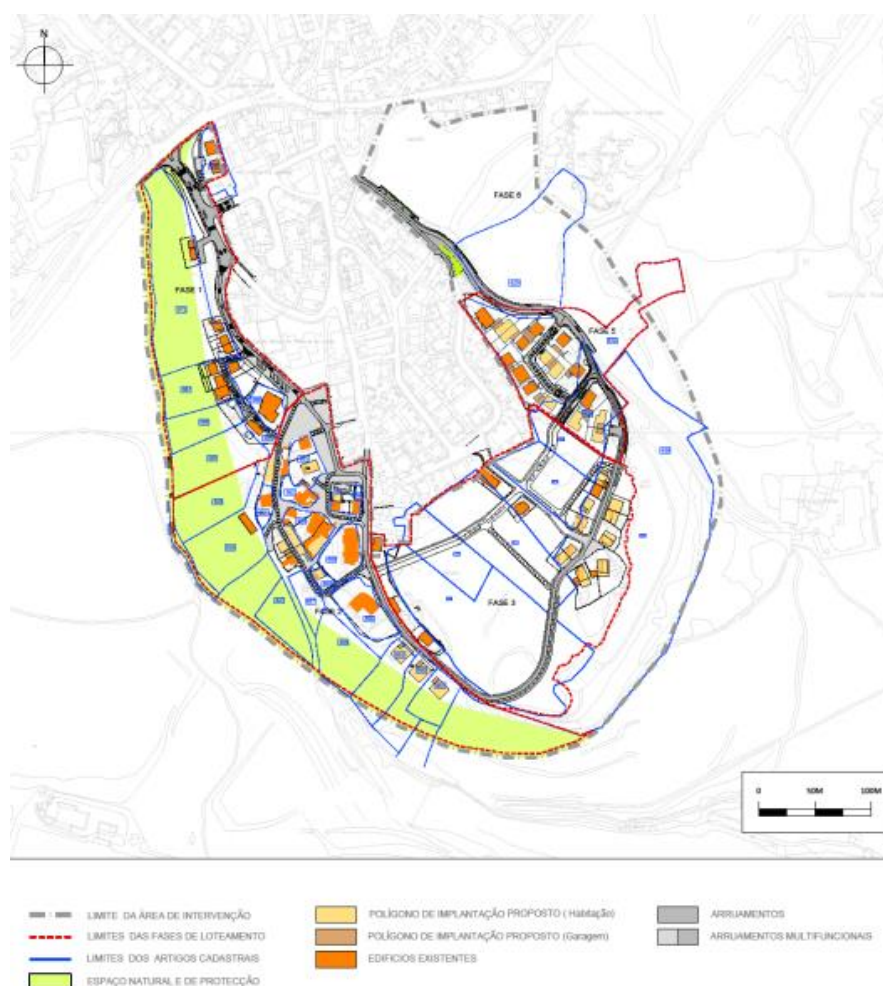


Fig.2.40. Conjunto dos Projetos de Loteamento do bairro de Leceia. Fonte: CMO/DPE

Bairro da Calçada do Moinho

O bairro da Calçada do Moinho situa-se na União de Freguesias de Carnaxide e Queijas e é delimitado a norte e a nascente pela estrada militar, a sul pela A5 e a poente pela A9. A sua génese deu-se nos anos 60 do século XX, mas foi na década de 70 que o seu crescimento se acentuou. Estes terrenos, outrora agrícolas, foram sendo ocupados com construção habitacional devido à expansão do aglomerado urbano de Queijas. As vias de acesso apresentam traçado sinuoso e largura variável.

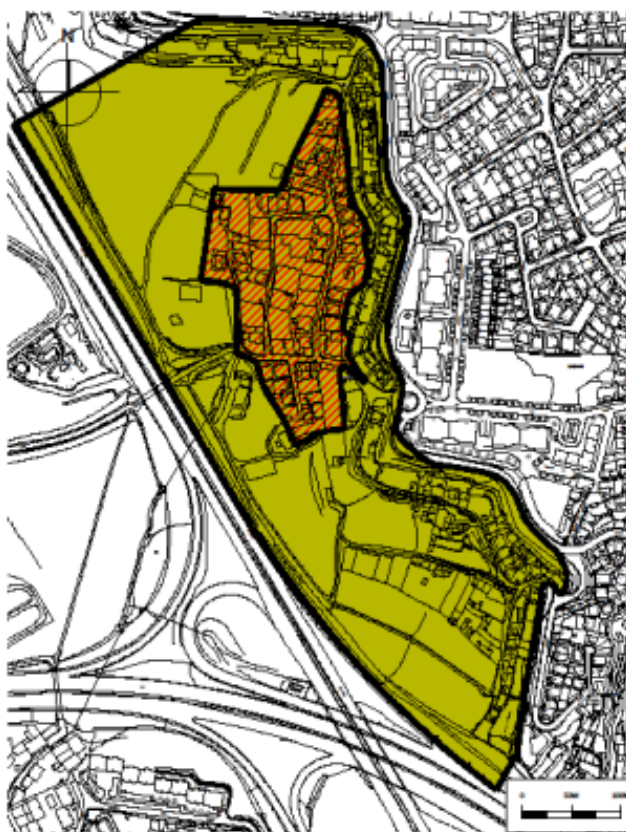


Fig.2.41. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro da Calçada do Moinho. Fonte: Google Maps

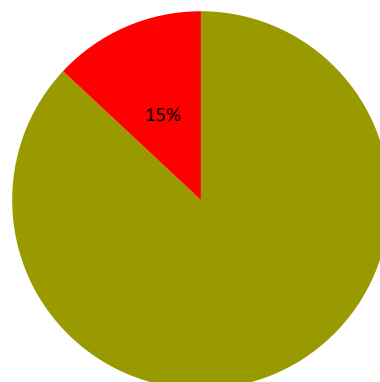
A Unidade de Gestão Territorial tem 19ha e a “AUGI” 3ha. Esta tem um total de 63 parcelas, das quais 36 com construção, encontrando-se na seguinte situação: 24 não têm processo e 12 têm processo iniciado.



Fig.2.42. Fotografias de edifícios de habitação do bairro de Leceia. A – Com processo iniciado, B – Sem processo iniciado. Fonte: CMO/DPE, 2010



CALÇADA DO MOINHO



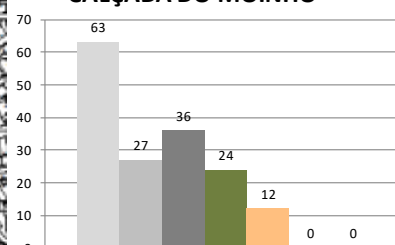
■ ÁREA UGT - 19 ha

■ ÁREA AUGI - 3 ha

Fig.2.43. Planta do bairro da Calçada do Moinho e gráfico – Áreas. Fonte: CMO/DPE



CALÇADA DO MOINHO



■ Nº TOTAL DE PARCELAS
 ■ Nº DE PARCELAS SEM CONSTRUÇÃO
 ■ Nº DE PARCELAS COM CONSTRUÇÃO
 ■ Nº DE CONSTRUÇÕES SEM PROCESSO INICIADO
 ■ Nº DE CONSTRUÇÕES COM PROCESSO INICIADO
 ■ Nº DE CONSTRUÇÕES COM LICENÇA DE CONSTRUÇÃO
 ■ Nº DE CONSTRUÇÕES COM LICENÇA DE UTILIZAÇÃO

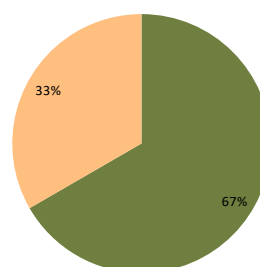


Fig.2.44. Planta do bairro da Calçada do Moinho e gráficos – Situação das construções das parcelas. Fonte: CMO/DPE.

A área do bairro da Calçada do Moinho no PDM de 1994 estava classificada como Espaço Semi-rural, sendo por isso considerada insuscetível de reconversão. Com a entrada em vigor da Revisão do PDM em 2015, esta área passou a ser classificada como Área Consolidada a Regenerar o que permitiu iniciar um Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal que se encontra, em Setembro de 2017, em fase de Estudo Prévio.

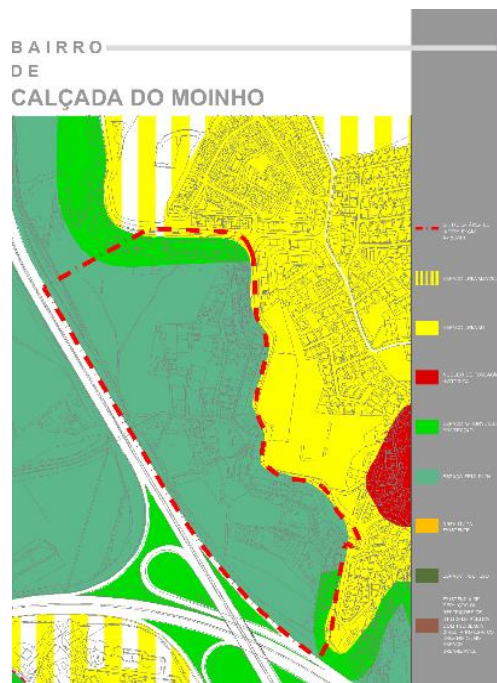


Fig.2.45. Extrato da Planta de classificação do solo do PDM de 1994 na zona do bairro da Calçada do Moinho. Fonte: CMO/DPE

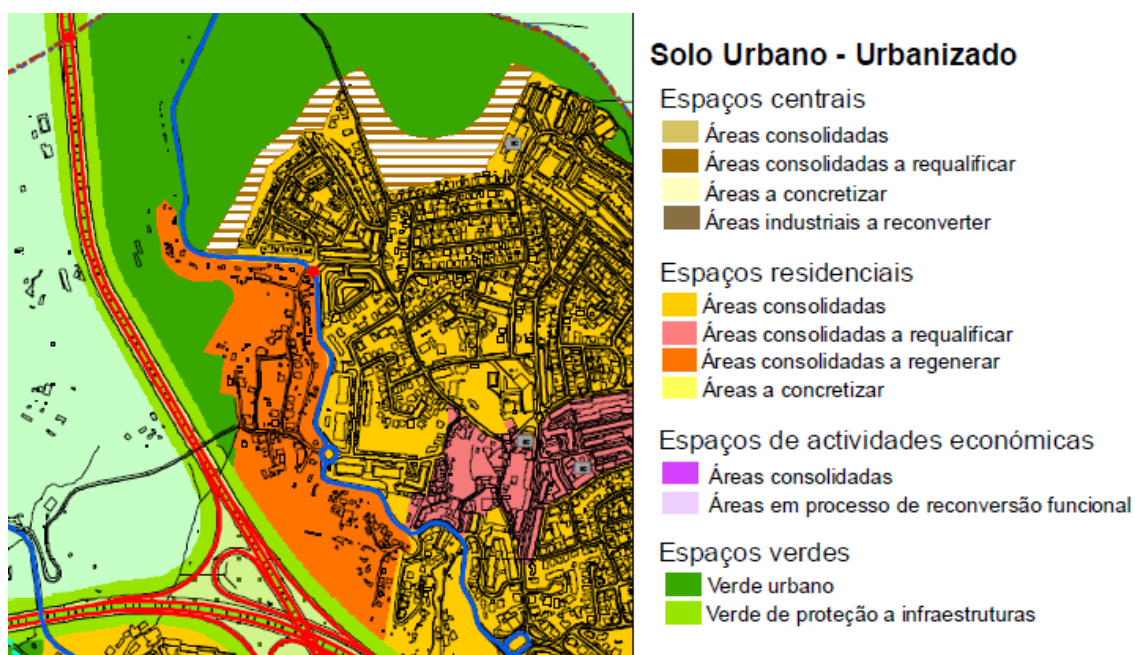


Fig.2.46. Extrato da Planta de classificação do solo da Revisão do PDM de 2015 na zona do bairro da Calçada do Moinho. Fonte: CMO/DPE

Bairro da Gandarela

O bairro da Gandarela localiza-se na União de freguesias de Carnaxide e Queijas e é delimitado a norte pela Estrada N117 (Queluz) e a sul pelo Rio Jamor. A sua origem remonta aos anos 60 do século XX, mas só após o 25 de Abril de 1974 e deu a implantação de construções. Um dos grandes problemas do bairro é a dificuldade de acesso, o qual é feito apenas por uma via sem prioridade que liga à estrada de Queluz por vezes bastante congestionada.



Fig.2.47. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro da Gandarela. Fonte: Google Maps

Neste caso, tal como observámos no bairro do Outeiro de Leceia, a Unidade de Gestão Territorial coincide com a área da “AUGI” que tem 12ha. No total, a “AUGI” tem 52 parcelas, das quais 38 com construção, e destes, 4 têm processo iniciado, 17 têm licença de construção e 17 têm licença de utilização.



Fig.2.48. Fotografias de edifícios de habitação do bairro da Gandarela. A – Com licença de utilização, B – Com processo iniciado. Fonte: Pela própria, 2015.

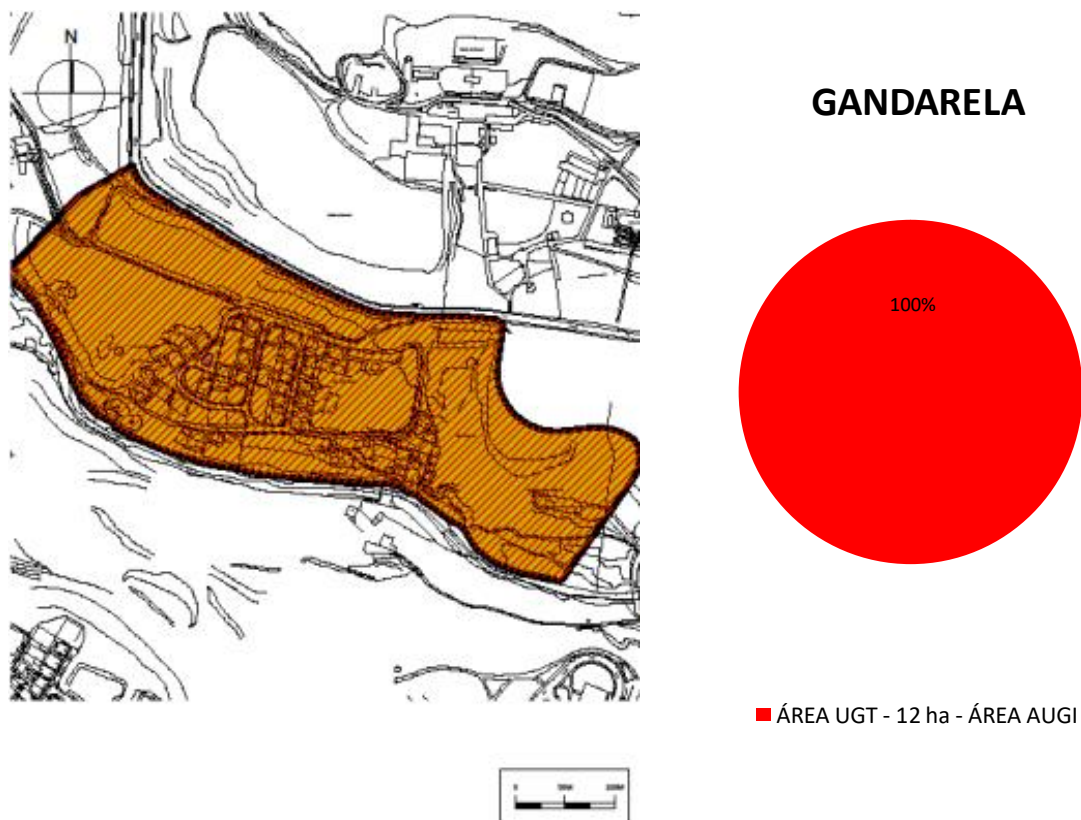


Fig.2.49. Planta do bairro da Gandarela e gráfico – Áreas. Fonte: CMO/DPE

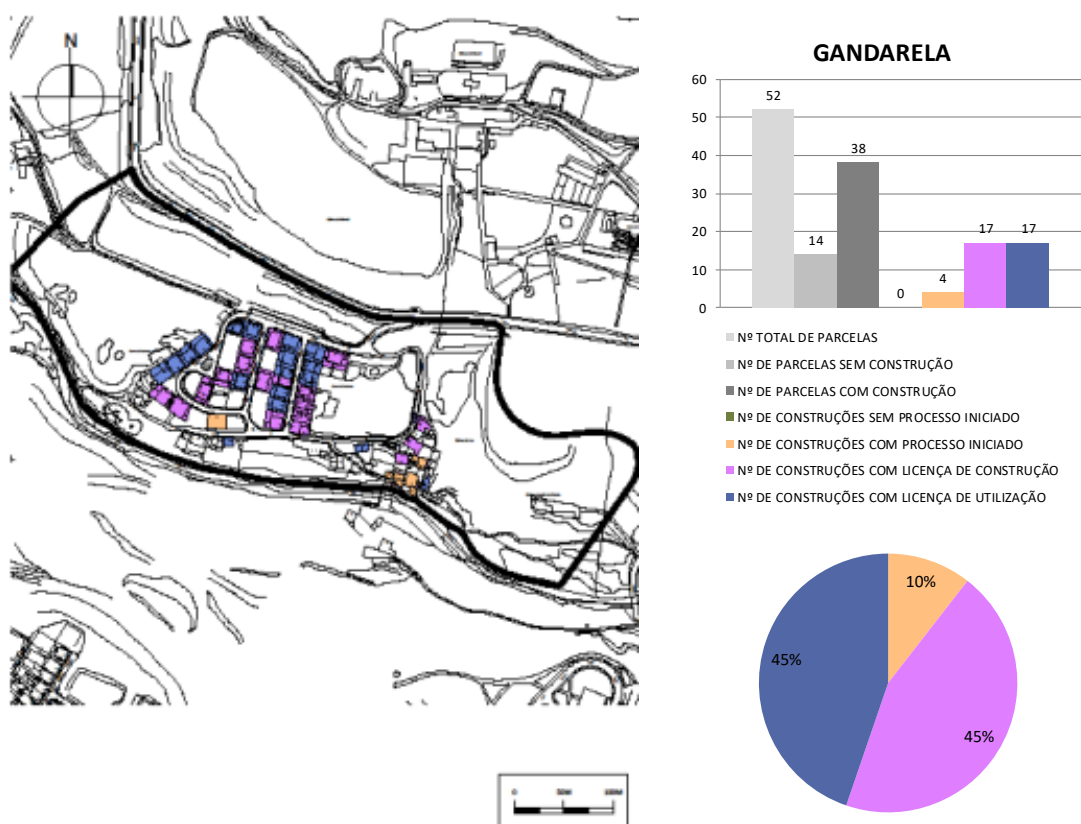


Fig.2.50. Planta do bairro da Gandarela e gráficos – Situação das construções das parcelas. Fonte: CMO/DPE.

Tal como o caso anterior, o bairro da Gandarela passou a ser suscetível de reconversão com a Revisão do PDM de 2015, passando de Espaço Semi-rural a Área Consolidada a Regenerar. Também tem Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal em fase de Estudo Prévio.



Fig.2.51. Extrato da Planta de classificação do solo do PDM de 1994 na zona do bairro da Gandarela. Fonte: CMO/DPE

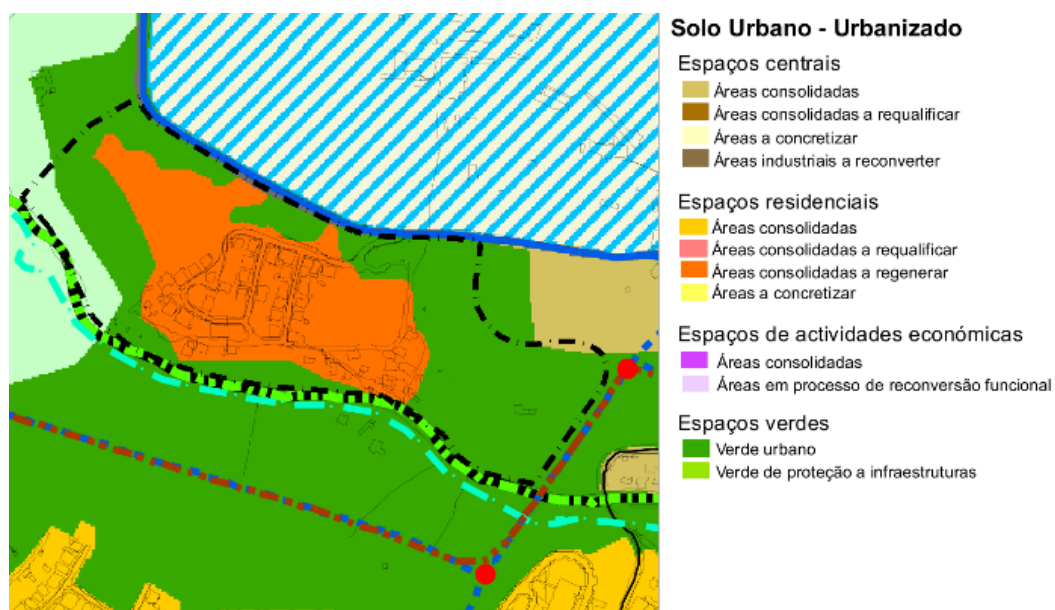


Fig.2.52. Extrato da Planta de classificação do solo da Revisão do PDM de 2015 na zona do bairro da Gandarela. Fonte: CMO/DPE

Bairro da Pedreira Italiana

O bairro da Pedreira Italiana situa-se na União de Freguesias de Oeiras e S. Julião da Barra, Paço de Arcos e Caxias e é delimitado a norte pela A5, a nascente pela Ribeira de Barcarena, a sul pela localidade de Laveiras e a poente por uma escarpa de aproximadamente 30 metros de altura. Este bairro cresceu no lugar de uma antiga pedreira explorada por italianos residentes em Portugal, daí o nome de Pedreira Italiana. Com o fim da exploração em 1952, o território foi ocupado de forma desordenada nomeadamente com trabalhadores do Norte do país. Até meados de 1980 este conjunto, encontrava-se num processo de rápida degradação física e social.



Fig.2.53. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro da Pedreira Italiana. Fonte: Google Maps

A Unidade de Gestão Territorial tem 28ha e a “AUGI” 8,8ha. Esta tem um total de 184 lotes²³, dos quais 168 com construção, na seguinte situação: 93 não têm processo, 23 têm processo iniciado, 28 têm licença de construção e 24 têm licença de utilização.

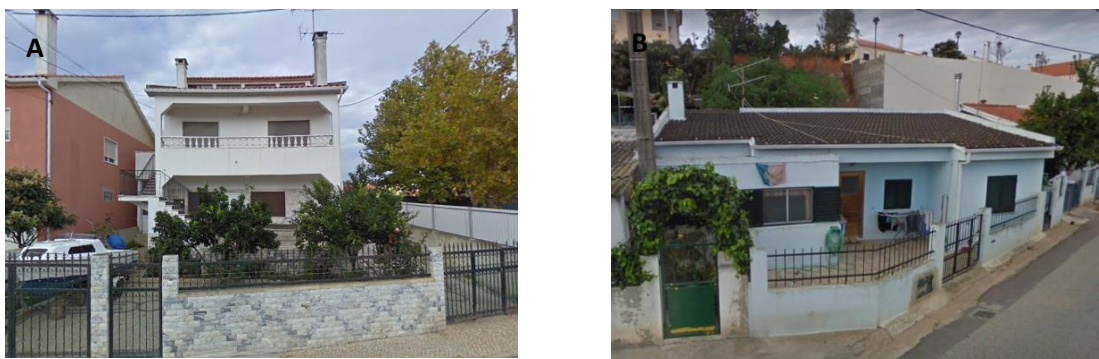
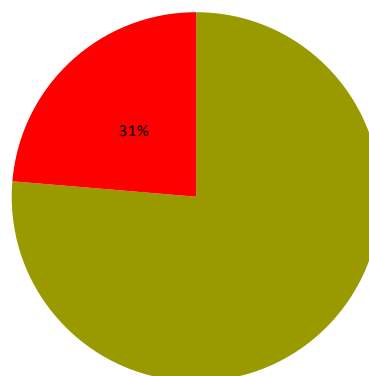


Fig.2.54. Fotografias de edifícios de habitação do bairro da Pedreira Italiana. A – Com licença de utilização, B – Sem processo iniciado. Fonte: Google Maps

²³ No caso da Pedreira Italiana são lotes pois já tem alvará de Loteamento emitido.



PEDREIRA ITALIANA



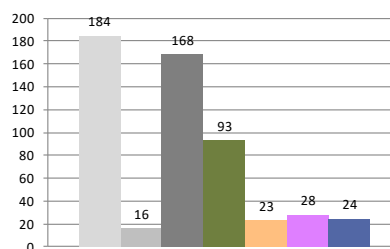
■ ÁREA UGT - 28 ha

■ ÁREA AUGI - 8,8 ha

Fig.2.55. Planta do bairro da Pedreira Italiana e gráfico – Áreas. Fonte: CMO/DPE



PEDREIRA ITALIANA



■ Nº TOTAL DE LOTES
 ■ Nº DE LOTES SEM CONSTRUÇÃO
 ■ Nº DE LOTES COM CONSTRUÇÃO
 ■ Nº DE CONSTRUÇÕES SEM PROCESSO INICIADO
 ■ Nº DE CONSTRUÇÕES COM PROCESSO INICIADO
 ■ Nº DE CONSTRUÇÕES COM LICENÇA DE CONSTRUÇÃO
 ■ Nº DE CONSTRUÇÕES COM LICENÇA DE UTILIZAÇÃO

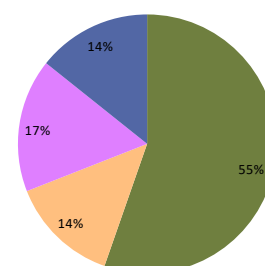


Fig.2.56. Planta do bairro da Pedreira Italiana e gráficos – Situação das construções dos Lotes. Fonte: CMO/DPE

O bairro da Pedreira Italiana foi dos primeiros bairros a iniciar o processo de reconversão por iniciativa municipal tendo conseguido a emissão do Alvará de Loteamento em 1989 atualmente em revisão.



Fig.2.57. Planta do Alvará de loteamento 3/89 do bairro da Pedreira Italiana. Fonte: CMO/DPE

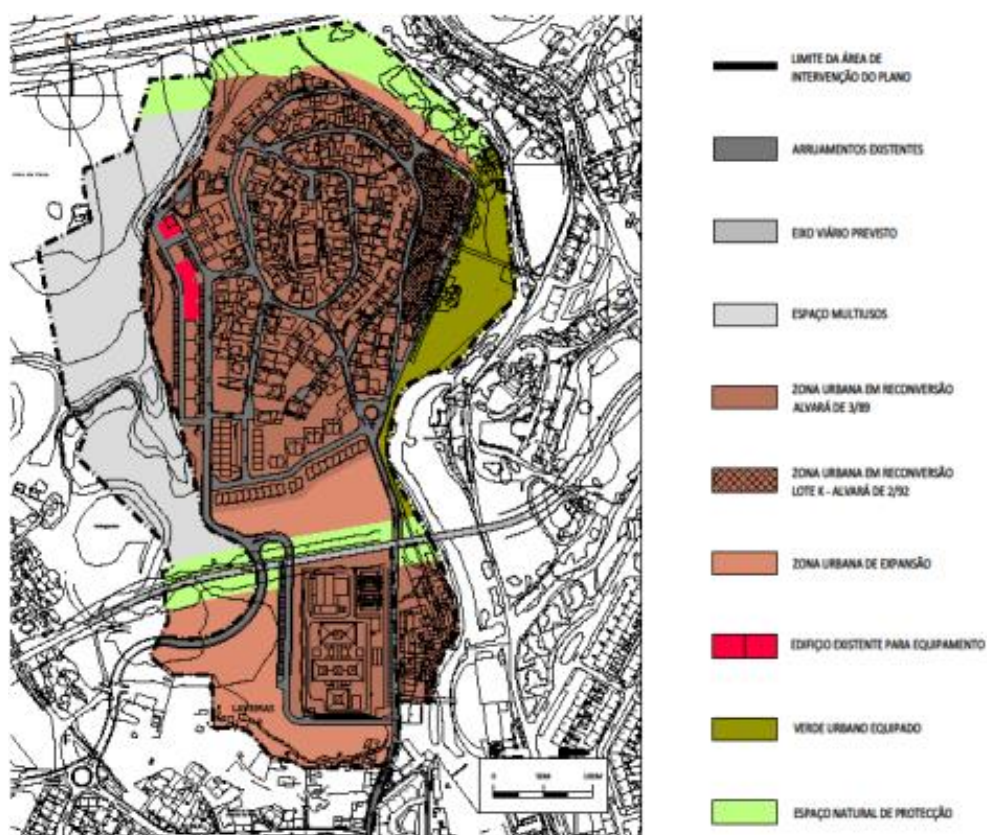


Fig.2.58. Plano de Ordenamento e Reconversão do bairro da Pedreira Italiana. Fonte: CMO/DPE

Bairro do Marchante

O bairro do Marchante está situado na União de Freguesias de Oeiras e S. Julião da Barra, Paço de Arcos e Caxias e é delimitado a norte pela estrada do Murganhal, a nascente pelo Estabelecimento Prisional de Caxias-Reduto Norte e pela estrada militar, a sul pelo Estabelecimento Prisional de Caxias-Reduto Sul e a poente pelo Instituto de Reinserção Padre António Vieira. A sua origem está relacionada com as habitações dos Guardas Prisionais que se localizam entre o Reduto Norte e Sul do Estabelecimento Prisional.

O bairro não possui ainda nem saneamento nem iluminação pública. A reconversão deste bairro está muito atrasada. Embora a CMO tenha iniciado o processo de reconversão há cerca de 30 anos, este não avançou devido à falta de consenso entre a Comissão de Moradores e a CMO no que respeita ao tipo de requalificação a efetuar.



Fig.2.59. Fotografia aérea aproximada – excerto do bairro do Marchante. Fonte: Google Maps

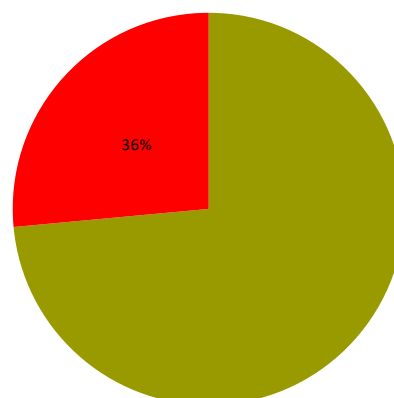
A Unidade de Gestão Territorial tem 10ha e a “AUGI” 3,6ha. Esta tem um total de 48 parcelas, das quais apenas 8 têm construção e nenhuma tem processo.



Fig.2.60. Fotografias de edifícios de habitação do bairro do Marchante. Ambos sem processo iniciado. Fonte: Pela própria, 2013



MARCHANTE



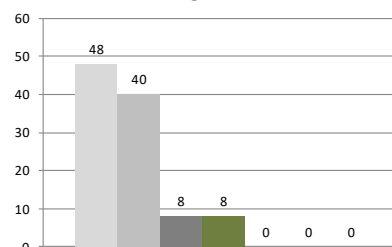
■ ÁREA UGT - 10 ha

■ ÁREA AUGI - 3,6 ha

Fig.2.61. Planta do bairro do Marchante e gráfico – Áreas. Fonte: CMO/DPE



MARCHANTE



■ Nº TOTAL DE PARCELAS
 ■ Nº DE PARCELAS SEM CONSTRUÇÃO
 ■ Nº DE PARCELAS COM CONSTRUÇÃO
 ■ Nº DE CONSTRUÇÕES SEM PROCESSO INICIADO
 ■ Nº DE CONSTRUÇÕES COM PROCESSO INICIADO
 ■ Nº DE CONSTRUÇÕES COM LICENÇA DE CONSTRUÇÃO
 ■ Nº DE CONSTRUÇÕES COM LICENÇA DE UTILIZAÇÃO

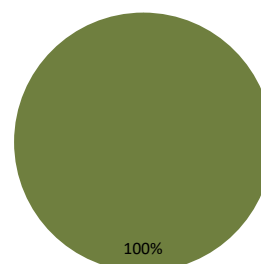


Fig.2.62. Planta do bairro do Marchante e gráficos – Situação das construções das parcelas. Fonte: CMO/DPE

O processo de reconversão do bairro do Marchante iniciou-se há 30 anos tendo sido promovidas várias iniciativas quer pela Câmara Municipal quer pelos moradores, sem nunca chegarem a acordo. Atualmente está em curso um Estudo Orientador para a reconversão do bairro por iniciativa do município.

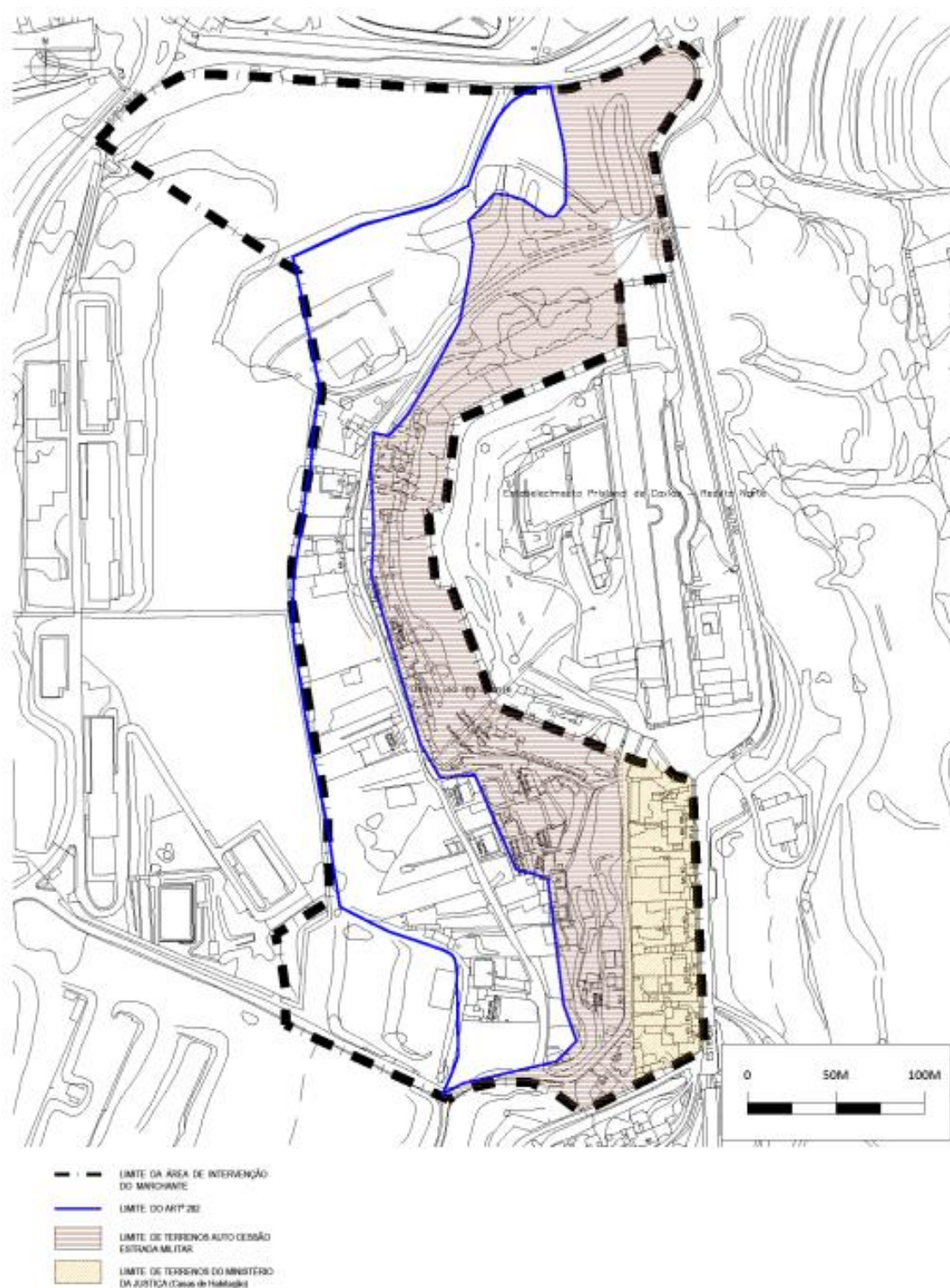


Fig.2.63. Planta de Estudo prévio do bairro do Marchante. Fonte: CMO/DPE

2.3.2. Breve análise comparativa dos nove bairros

Localização

Relativamente à localização dos bairros “AUGI” no município, existem quatro bairros na freguesia de Porto Salvo (Laje, Casal da Choca, Leão e Outeiro de Leceia), um na freguesia de Barcarena (Leceia), dois na União de Freguesias de Carnaxide e Queijas (Calçada do Moinho e Gandarela), e dois na União de Freguesias de Oeiras e S. Julião da Barra, Paço de Arcos e Caxias (Pedreira Italiana e Marchante), não existindo qualquer bairro “AUGI” na União de Freguesias de Algés, Linda-a-Velha e Cruz-Quebrada/Dafundo.

Origem

A origem dos bairros foi bastante variável. Os primeiros bairros a aparecerem foram a Laje e a Pedreira Italiana nos anos 50 do século XX por diferentes razões. Nos anos 60 do século XX foram surgindo outros bairros como o Casal da Choca, Leão e a Calçada do Moinho, mas teriam um crescimento mais rápido a partir do 25 de Abril de 1974, data de origem dos restantes bairros. Pode com isto dizer-se que a origem dos bairros foi progressiva com crescimento acelerado a partir de 1974. A localização dos bairros não se relaciona com a origem visto terem surgido em diferentes zonas do município devido a outros fatores.

UGT, “AUGI” e Ocupação Informal

A delimitação das UGT, como já foi referido, tem como base o próprio território. Consequentemente a relação das UGT com as respetivas áreas “AUGI”, com a área de Ocupação Informal e de Bairros Municipais varia de caso para caso, o que é visível nos gráficos (em percentagem) de cada bairro.

Existem dois casos em que a UGT iguala a “AUGI”. Nos restantes, o bairro com maior percentagem de “AUGI” é o bairro de Leceia com 44% seguindo-se o Casal da Choca com 40%. Os bairros com menor percentagem de “AUGI” são Leão com 13% e a Calçada do Moinho com 15%.

A Ocupação Informal acontece em apenas dois casos, Laje e Leceia, tendo maior incidência no primeiro, com 9% que no segundo, com 5%. Em geral tem pouco peso visto que no somatório dos dois casos corresponde a 5,31ha, 2% do total das nove UGT.

Apenas dois bairros têm Bairros Municipais na sua UGT, a Laje e o Casal da Choca, este com maior percentagem que o primeiro com 8%.

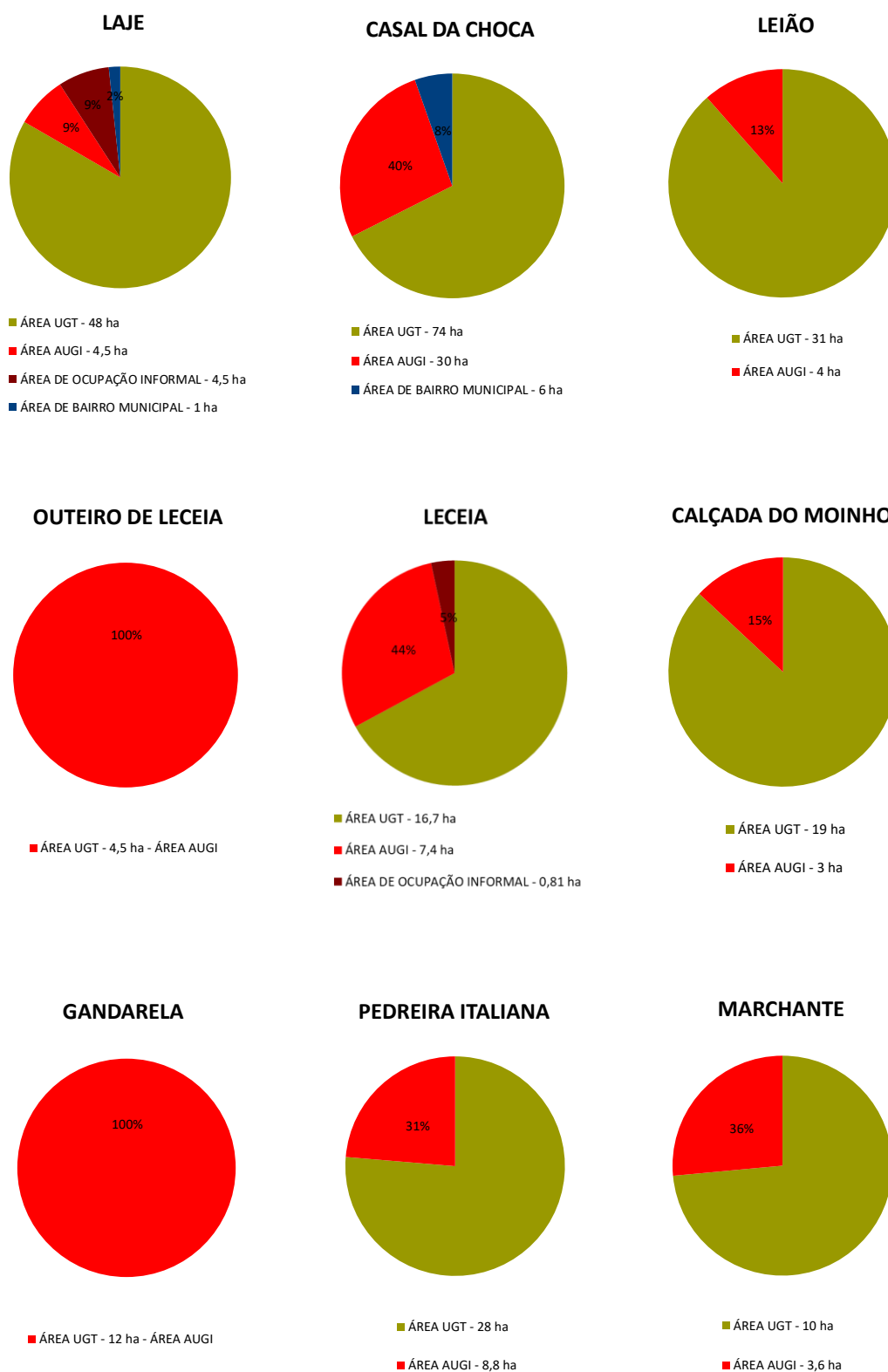


Fig.2.64. Conjunto dos gráficos dos nove bairros – Áreas. Fonte: CMO/DPE

Situação das construções das Parcelas “AUGI” e Ocupação Informal

Ao nível do licenciamento há parcelas²⁴ em quatro situações possíveis: (1) sem processo iniciado; (2) com processo iniciado; (3) com licença de construção; (4) e com licença de utilização. No quadro geral do município, 57% das parcelas não têm o processo iniciado, 19% têm o processo iniciado, 11% têm licença de construção e 13% têm licença de utilização.

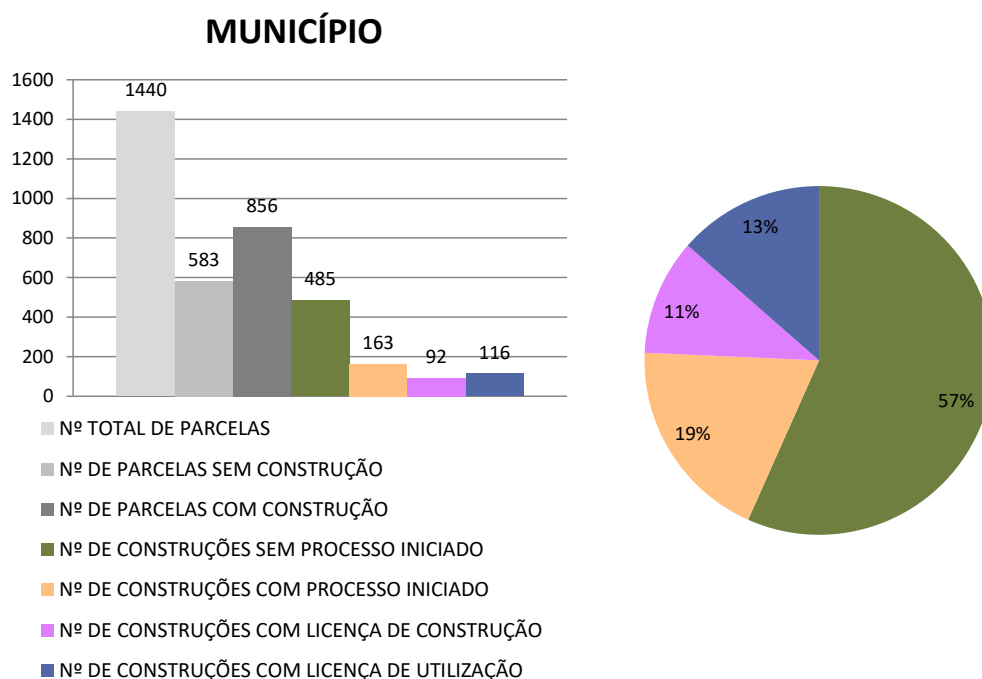


Fig.2.65. Gráficos do total das “AUGI” do município – Situação dos Lotes. Fonte: CMO/DPE

Comparando a situação das parcelas ao nível do licenciamento nos nove bairros, observa-se que:

- Têm maior percentagem de parcelas com licença de utilização o bairro da Gandarela com 45% e Leão com 31%.
 - Têm maior percentagem de parcelas com licença de construção o bairro da Gandarela com 45% e Leão com 25%.
 - Têm maior percentagem de processos iniciados o bairro da Calçada do Moinho com 33% e Casal da Choca com 29%.
 - Para além dos dois casos com 100% das parcelas sem processo iniciado – Outeiro de Leceia e Marchante, tem maior percentagem de parcelas sem processo iniciado Leceia com 74%.
- Destaca-se o bairro da Gandarela com 90% das parcelas com licenciamento (construção ou utilização) e os restantes 10% têm o processo iniciado.

²⁴ Apesar de serem lotes no caso da Pedreira Italiana, foram incluídos nas parcelas de modo a ser possível a comparação dos nove bairros.

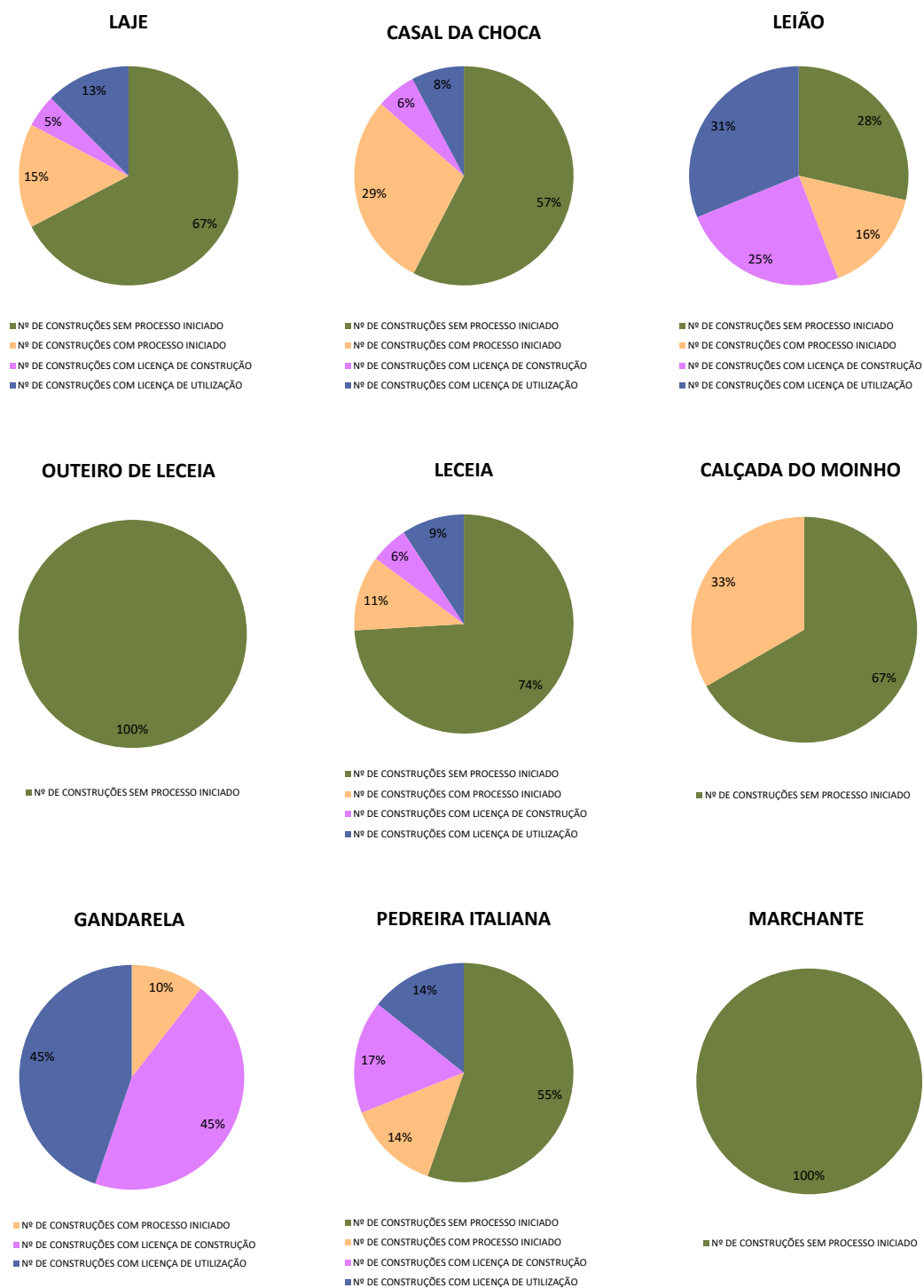


Fig.2 66. Conjunto dos gráficos dos nove bairros – Situação das Construções. Fonte: CMO/DPE

Zonamento/Faseamento

Algumas UGT, principalmente as de maior área, foram divididas de modo a facilitar o processo de reconversão. Não foram seccionados os bairros – Outeiro de Leceia, Pedreira Italiana, Calçada do Moinho, Gandarela e Marchante. Os últimos três ainda se encontram numa fase inicial do processo podendo, eventualmente, ser divididos. Os restantes bairros tiveram a seguinte divisão:

- A Laje foi dividida em três zonas (A, B e C) sendo que a Zona A e a Zona C foram subdivididas em 1ª e 2ª Fase.
- O Casal da Choca foi dividido em seis zonas (Oriental, Norte, Ocidental, Centro, Sul e Parque Urbano) sendo que a zona Centro foi ainda subdividida em cinco subzonas (C1, C2, C3, C4 e C5).
- O bairro de Leão foi dividido em duas Fases (1 e 2).
- O bairro de Leceia foi dividido em seis Fases (1, 2, 3, 4, 5 e 6).

Observa-se assim que o Zonamento/Faseamento dos bairros não segue um critério geral, sendo definido pela equipa técnica de cada bairro.

Processos de Reconversão

Relativamente aos processos de reconversão, tal como acontece com a divisão, não segue um padrão podendo ser desenvolvidos abrangendo o bairro inteiro, uma Zona/Fase, conjuntos de artigos cadastrais, um único artigo cadastral ou até parte de um artigo cadastral. Nos bairros maiores, numa fase inicial, foram elaborados planos orientadores. Os processos de reconversão podem ter a forma de Projetos de Loteamento de Iniciativa Municipal ou Privada. Comparando os nove bairros as situações são as seguintes:

- Laje:
 - um Programa de Requalificação e Ordenamento do bairro da Laje;
 - duas situações em fase de estudo prévio; um Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal em curso;
 - dois Projetos de Loteamento de Iniciativa Municipal concluídos.
- Casal da Choca:
 - três Estudos Orientadores;
 - três situações em fase de estudo prévio;

- cinco Projetos de Loteamento de Iniciativa Municipal em curso;
 - dez Projetos de Loteamento de Iniciativa Municipal concluídos;
 - nove Projetos de Loteamento de Iniciativa Privada em curso;
 - um Projeto de Loteamento de Iniciativa Privada concluído;
 - seis Projetos de Loteamento de Iniciativa Privada com alvará de loteamento emitido.
-
- Leião:
 - três Projetos de Loteamento de Iniciativa Municipal concluídos;
 - um Projeto de Loteamento de Iniciativa Privada com alvará de loteamento emitido.
-
- Outeiro de Leceia:
 - um Projeto de Loteamento de Iniciativa Privada com alvará de loteamento emitido.
-
-
- Leceia:
 - um Plano de Ordenamento e Reconversão de Leceia;
 - uma situação em fase de estudo prévio;
 - um Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal em curso;
 - seis Projetos de Loteamento de Iniciativa Municipal concluídos;
 - um Projeto de Loteamento de Iniciativa Privada concluído.
-
-
- Calçada do Moinho: - em fase de estudo prévio.
-
-
- Gandarela: - em fase de estudo prévio.
-
-
- Pedreira Italiana:
 - um Projeto de Loteamento de Iniciativa Municipal com alvará de loteamento emitido.
-
-
- Marchante: - em fase de estudo prévio.

No total de 57 situações observa-se o seguinte: 9 estão em fase de estudo prévio; 29 são Projetos de Loteamento de Iniciativa Municipal onde 7 estão em curso, 21 foram concluídos e apenas 1 tem alvará de loteamento emitido; 19 são Projetos de Loteamento de Iniciativa Privada onde 9 estão em curso, 2 foram concluídos e 8 têm alvará de loteamento emitido.

Estudo prévio	Loteamento de iniciativa Municipal			Loteamento de iniciativa Privada		
	em curso	concluído	Alvará emitido	em curso	concluído	Alvará emitido
9	7	21	1	9	2	8
	29			19		
57						

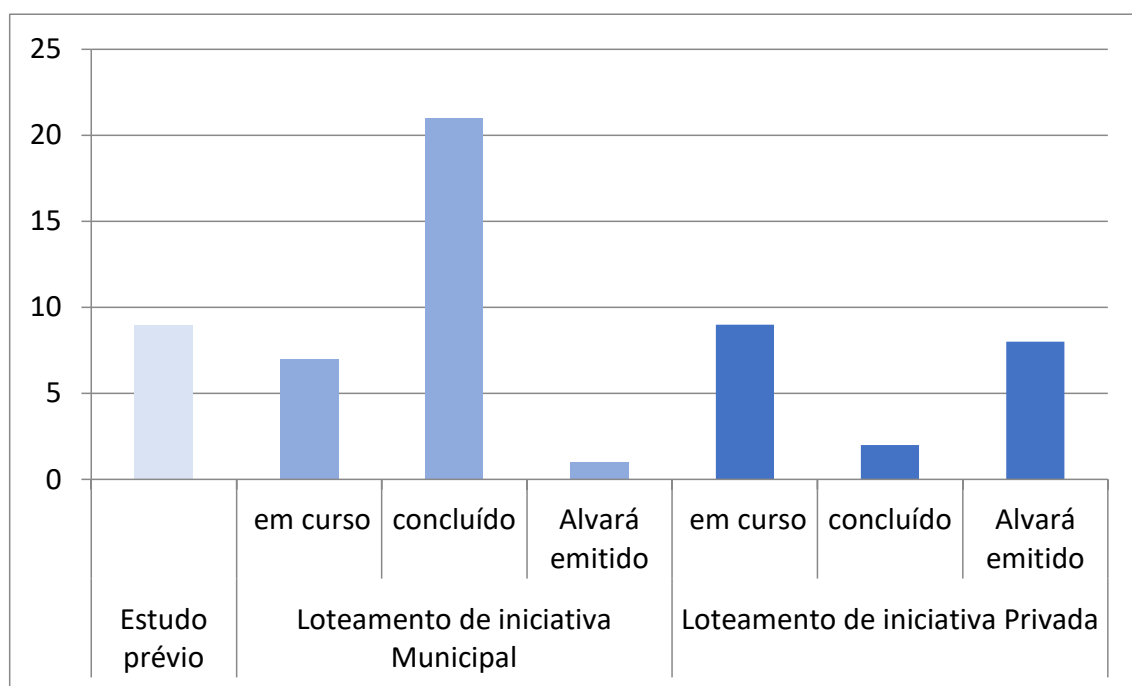


Fig.2.67. Tabela e gráfico dos processos de reconversão. Fonte: Elaboração própria com base em CMO/DPE

CAPÍTULO 3

ABORDAGEM TERRITORIAL

Neste capítulo procede-se a uma análise da abordagem territorial e metodologia que a Câmara Municipal de Oeiras utiliza para a reconversão das suas “Áreas Urbanas de Génese Ilegal”. Esta reflexão é realizada a partir de conversas com os técnicos municipais, da observação do local e do contacto regular com os processos de reconversão dos vários bairros e com os seus atores. Foram escolhidos casos específicos para maior aprofundamento da análise consoante o tema (ver 3.1.3.). Reflete-se sobre os principais desafios, dificuldades e oportunidades da reconversão das “AUGI” e sobre como estes estão a ser geridos pelos técnicos da autarquia em estudo.

No final introduz-se uma nova estratégia da autarquia na intervenção no território, as Áreas de Reabilitação Urbana (ARU), que integra algumas “AUGI” na sua delimitação. Segue-se um breve aprofundamento sobre uma das ARU que integra “AUGI” e suas respetivas Operações de Reabilitação Urbana (ORU).

3.1. Virtudes e entraves da estratégia de Reconversão das “AUGI” do município de Oeiras

3.1.1. Opção estratégica

Reconverter sem recurso à Lei das AUGI

Os serviços municipais de Oeiras responsáveis pela reconversão dos loteamentos clandestinos decidiram não recorrer à lei nº 91/95, de 2 de Setembro, para a sua reconversão, pelo que formalmente, aqueles não assumem o estatuto de AUGI, embora sejam designados como tal. Esta opção surge para fazer face a algumas das debilidades da Lei das AUGI, enunciadas anteriormente (ver Capítulo 1):

- o dever de reconversão por parte dos proprietários – estes, na maioria das situações do município, muito dificilmente tomam iniciativa ou colaboram no processo de reconversão, à exceção dos que têm interesse por exemplo em vender a propriedade, que só é possível (legalmente) com o alvará de loteamento emitido;

- o tipo de procedimentos urbanísticos previstos na lei das AUGI promove uma abordagem setorial e fragmentada que o município de Oeiras procura evitar – em contrapartida aposta numa abordagem territorial que tem em conta uma área mais abrangente numa política de inclusão dos loteamentos clandestinos no território envolvente;

- a ordem dos procedimentos de reconversão urbanística promovida pela lei das AUGI em que a Legalização antecede a Qualificação - o que promove o atraso dos processos de reconversão. Para o município de Oeiras a qualificação do território é prioritária e não deve esperar pela burocracia inerente ao processo de legalização, de forma a não prejudicar o território e os seus habitantes.

Apesar de não recorrer à Lei das AUGI, o município de Oeiras tem prosseguido o processo de reconversão dos loteamentos clandestinos que passou a designar por AUGI e que aqui tem-se designado por “AUGI” para não se confundirem com as situações de outros municípios efetivamente enquadrados pela Lei das AUGI.

O processo de reconversão é feito a partir de Projetos de Loteamento (de iniciativa municipal ou privada) também para evitar certas burocracias que os Planos de Pormenor exigem, como a aprovação pelo CCDR, em que os parâmetros têm como base legal o RJUE entre outros diplomas utilizados nos casos legais. Após a aprovação do projeto de loteamento pela Câmara e tempo de exposição pública, segue para a fase de legalização para emissão do Alvará de Loteamento e registo dos lotes pela Conservatória do Registo Predial.

Abordagem Territorial

Defendendo que as AUGI devem ser integradas na malha urbana envolvente, o município de Oeiras optou por uma abordagem territorial que se traduz na delimitação de uma área, na maioria dos casos, maior que a da “AUGI” propriamente dita. Essa área denomina-se Unidade de Gestão Territorial (UGT) (ver ponto 2.3). O objetivo é que toda a UGT tenha uma só estratégia de ordenamento do território, não só para que as “AUGI” se articulem com a sua envolvente, quebrando barreiras, físicas ou sociais, ou criando ligações onde estas estão em falta, mas também para qualificar o território ao nível do incremento de equipamentos,

infraestruturas, espaços verdes, etc., de modo a que não só as “AUGI” mas todo o território beneficie da intervenção da Autarquia.

A delimitação do perímetro da Unidade de Gestão Territorial teve por base o conhecimento da autarquia sobre o território concelhio e a realidade local. Os principais limites são físicos como ribeiras ou estradas pré-existentes, mas também limites administrativos.

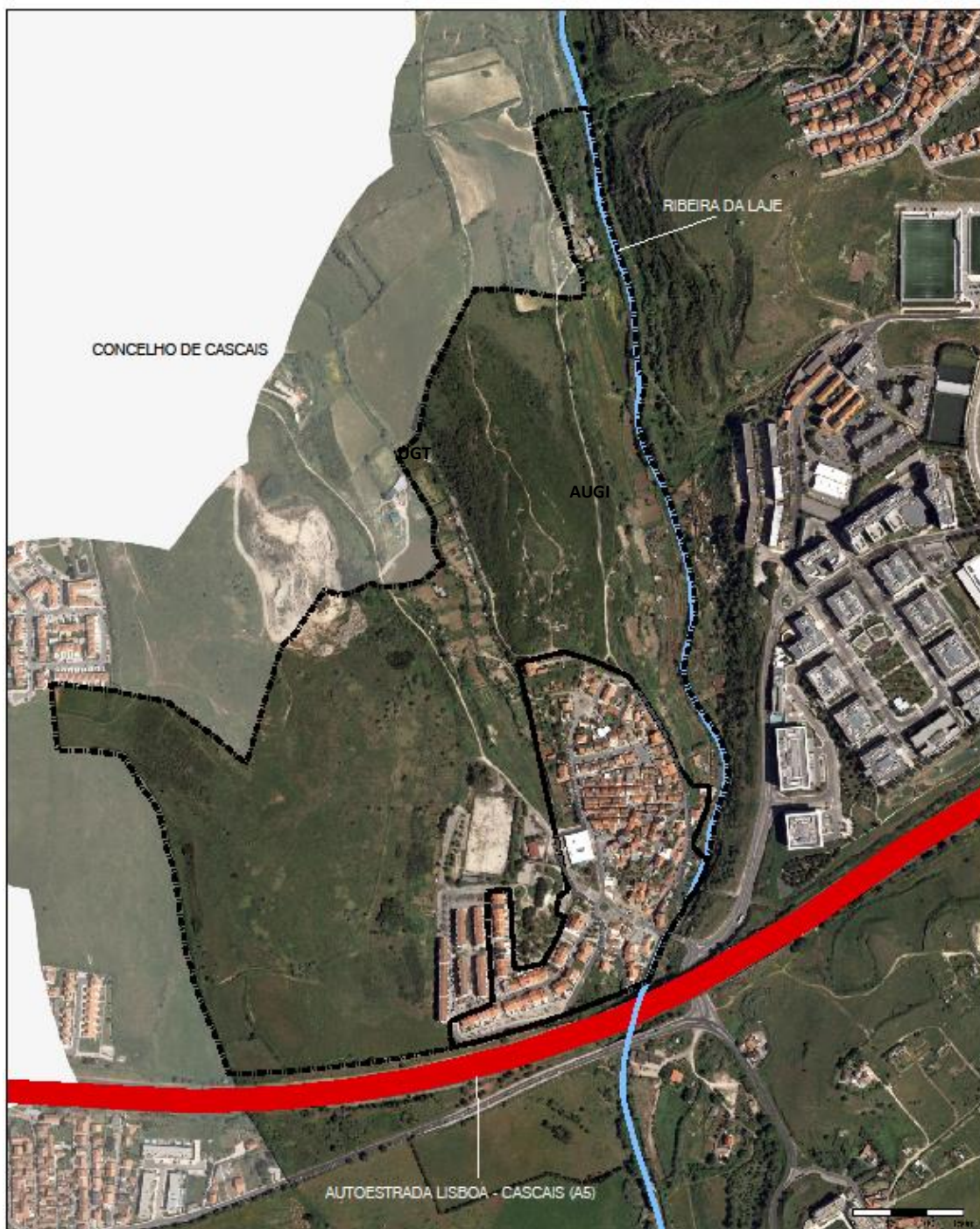
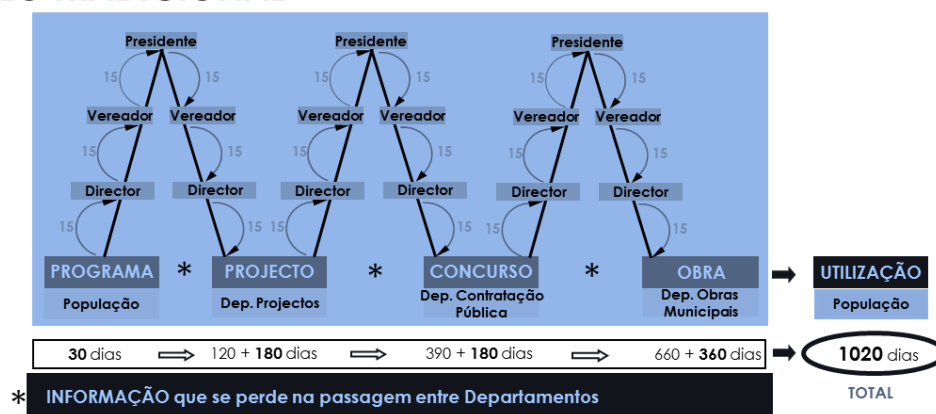


Fig.3.1. Delimitação da UGT do bairro da Laje. Fonte: Elaboração própria sobre Ortofotomapa.

3.1.2. Metodologia de Reconversão das “AUGI”

Para a Reconversão das “AUGI”, a CMO criou o Departamento de Projetos Especiais (DPE, atualmente divisão) que acompanha os processos desde o início (definição do programa) até à conclusão dos trabalhos (obra), evitando a perda de informação entre Serviço-Vereador-Presidente-Vereador-Serviço (Fig. 3.2.). Recorre a equipas técnicas que trabalham especificamente na reconversão de uma ou duas “AUGI” na maioria utilizando Gabinetes Técnicos Locais (GTL), de modo a terem uma maior aproximação ao terreno.

MODELO TRADICIONAL



DPE - ESTRATÉGIA DE ACÇÃO

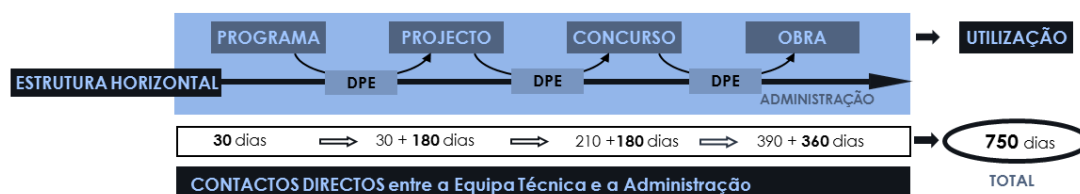


Fig.3.2. Modelos de processos. Fonte: Adaptado de CARRILHO (2009, p.151)



Fig.3.3. Gestão Global e Integrada. Fonte: Adaptado de CARRILHO (2009, p.152)

O DPE identificou seis problemas a resolver para que os bairros fiquem recuperados. Assim, foi criada uma Gestão Global e Integrada que é seguida em todos os processos de Reconversão. A Gestão Global e Integrada baseia-se em seis vertentes (CARRILHO, 2009, pp.152-162):

1. Processos Urbanos - São os Planos que definem a estratégia para o bairro, o tipo de iniciativa (privada ou municipal), as principais ações, etc., e que estão na sua maioria aprovados e em fase de execução com exceção dos que se encontram em fase de estudo.
2. Infraestruturas - Antes da sua reconversão, as Infraestruturas das “AUGI” são em geral inexistentes ou insuficientes. Nas vias demasiado estreitas para terem passeios funcionais e seguros defende-se a implementação de vias multifuncionais onde o peão tenha prioridade, pavimentadas em blocos de betão e, em alguns casos, com canteiros no arruamento para obrigar ao abrandamento da velocidade.
3. Equipamentos - Devido à carência de Equipamentos nas “AUGI” ou às suas condições precárias, como igrejas, escolas, centros comunitários, etc. são elaborados Projetos de Equipamentos para cada “AUGI” através da análise e identificação das necessidades da população ou a pedido da mesma.
4. Espaços Verdes - O loteador não se preocupou com os espaços verdes e estes são inexistentes. Na Reconversão das “AUGI”, aposta-se na criação de espaços verdes requalificados, razão pela qual, estão integrados Arquitetos Paisagistas nas equipas técnicas.
5. Dinamização sociocultural - Partindo-se da iniciativa do município com apoio dos Gabinetes Técnicos Locais, visa-se, para além de melhorar a relação entre moradores, estimular a interação com outros grupos sociais e outras culturas.
6. Legalização - O Alvará de loteamento e as licenças das construções apenas são necessários para os proprietários, quando estes as pretendem vender, o que não acontece na maior parte dos casos provocando o desinteresse na colaboração no processo de reconversão.

Um outro entrave às licenças é o facto de a sua emissão ser feita por outros serviços que não estão minimamente sensibilizados para a problemática das “AUGI”.

Gabinetes Técnicos Locais (GTL)

Os Gabinetes Técnicos Locais são gabinetes localizados nas “AUGI” onde se instalam os técnicos que estão a desenvolver o processo de reconversão daquela “AUGI”, e visam uma maior aproximação ao território e aos moradores, e facilitar a participação dos moradores no processo. Os GTL foram criados tendo como base a experiência dos Gabinetes Técnicos de Habitação²⁵ e das Brigadas Técnicas das Operações SAAL (CARRILHO, 2009, p.152). Atualmente existem quatro GTL no concelho de Oeiras.

O primeiro a ser fundado foi o GTL de Leião, atualmente desativado. Leião é dos bairros que há mais tempo se encontra em reconversão. O projeto de arruamentos de Leião, o primeiro a introduzir as vias multifuncionais, data de Março de 1991 e as obras foram iniciadas em Outubro do mesmo ano. A reconversão total de Leião está pendente da emissão do Alvará de Loteamento.



Fig.3.4. Vias multifuncionais em Leião – Fotografias antes e depois da obra. Fonte: CMO/DPE

O GTL da Pedreira Italiana foi fundado em 1986, localizando-se no Centro Cultural da Pedreira Italiana. Desde a sua formação já foram realizadas diversas ações tais como: a construção de Equipamentos, destacando-se o Centro Cultural da Pedreira Italiana, a Unidade Residencial e Centro de dia, o Polidesportivo; a reformulação de vias, de acessos pedonais; a reabilitação de algum edificado existente; e a criação de alguns espaços verdes. Está em fase de projeto um Parque Urbano na zona Nordeste do bairro junto à Ribeira de Barcarena.

²⁵ Os Gabinetes Técnicos de Habitação foram criados nas décadas de 1950/60, para os Arquitetos/Urbanistas que realizaram os projetos para os bairros de Olivais e Chelas seguindo os princípios do Movimento Moderno então veiculados, caso da prioridade ao peão no interior da zona residencial e comercial, da unidade de vizinhança, etc.



Fig.3.5. Fotografia do Centro Cultural Pedreira Italiana. Fonte: CMO/DPE

O terceiro GTL a ser fundado foi o do Casal da Choca em 1993, localizado na Igreja do Casal da Choca. Este bairro inclui a maior “AUGI” do concelho com 74ha e provavelmente por esta razão, ainda está bastante atrasado. Desde a criação do GTL, para além dos Planos Orientadores e Projetos de Loteamento de Iniciativa Municipal e Privada para as várias zonas, foi construída uma Igreja, a sede do rancho folclórico, uma creche, um campo de futebol e obras de infraestruturas.



Fig.3.6. Fotografia da Igreja do Casal da Choca. Fonte: Pela própria, 2017

No mesmo ano, em Outubro, foi também fundado o GTL da Laje ou Ribeira da Laje, que se situa no Centro Cultural da Laje. Este GTL levou a cabo as seguintes obras: campo de futebol, parque infantil, centro cultural da Laje, Igreja com centro de dia, melhoramento de vias e construção do Parque Urbano (fase I, II e III).



Fig.3.7. Igreja e Espaços Verdes do bairro da Laje. Fonte: CMO/DPE

O GTL de Leceia, o último a ser criado, data de 2007 e tem a seu cargo os bairros de Leão e Leceia. O GTL localiza-se no bairro da Politeira em Leceia. A maior intervenção neste bairro foi a melhoria da rede viária. Devido à falta de acessos projetou-se uma via de circulação periférica que atravessa 4 fases (1, 2, 3 e 5), tendo a sua implementação sido faseada. Encontram-se já concluídas as fases 1, 2 e 3, faltando apenas a fase 5.



Fig.3.8. Largo do Rossio em Leceia, Fase 2. Fotografias antes e depois da obra. Fonte: CMO/DPE

3.1.3. Desafios à Reconversão das “AUGI”

São vários os desafios com que os técnicos se têm deparado durante o processo de reconversão das “AUGI”. Tal como já foi referido nos capítulos anteriores, o facto de terem uma génese ilegal, juridicamente, e irregular em termos de planeamento urbanístico, coloca problemas que os técnicos, da autarquia ou privados, são desafiados a corrigir, eliminar ou, simplesmente, adaptar.

De todos os desafios, apresentam-se de seguida os que se identificam como mais frequentes:

- Localização em zona não classificada como urbanizável no PDM;
- Difícil acesso;
- Rede viária inadequada;
- Infraestruturas insuficientes ou inexistentes;
- Morfologia urbana não planificada;
- Fracionamento irregular das parcelas;
- Uso do solo monofuncional;
- Falta de área de cedência para equipamentos e espaços verdes;
- Diversidade de situações;
- Desinteresse na reconversão por parte da autarquia ou dos proprietários;
- Morosidade da emissão do Alvará de Loteamento.

Segue uma análise de cada um destes pontos, utilizando os vários bairros “AUGI” de Oeiras como referência ou exemplo.

Localização em zona não classificada como urbanizável no PDM

Antes da entrada em vigor da revisão do PDM em Setembro de 2015, havia casos de bairros localizados em zonas classificadas como rurais ou semi-rurais no PDM de 1994. Como já foi referido no capítulo anterior, os bairros Calçada do Moinho e Gandarela encontravam-se nesta situação, razão pela qual, até 2015, os processos destes dois bairros estiveram, praticamente, parados, pois não era possível urbanizar, infraestruturar, fazer projetos de loteamento, etc., em solo não urbanizável.

Na revisão do PDM todas as áreas delimitadas como “AUGI” foram classificadas como “Solo Urbano – áreas consolidadas a regenerar”, o que permitiu que os processos desses dois bairros entrassem em fase de estudo prévio.

Outra situação relacionada com o PDM é o caso das zonas REN (Rede Ecológica Nacional) e RAN (Rede Agrícola Nacional), entre outras condicionantes, como zona de leito de cheia. Nos casos de REN e RAN, não poderá haver qualquer intervenção urbanística e caso existam edificações nessa área, terão de ser demolidas; no caso de construções em leito de cheia, estas serão adaptadas. É o que acontece com o bairro da Laje, por exemplo, que abrange área REN e edificações em leito de cheia.



Fig.3.9. Planta com REN e Leito de Cheia. Fonte: <http://geoportal.cm-oeiras.pt/>

Difícil acesso

A maioria das “AUGI” de Oeiras localizam-se em zonas de difícil acesso, porque na sua origem foram instaladas em terrenos não urbanizáveis, em áreas escondidas ou que não dessem muito nas vistas. Isso levou a que se localizassem em locais como encostas, planaltos, vales, ou seja, em zonas com terreno muito acidentado em que o acesso é limitado por uma ou duas vias. Ao reconverter os bairros é necessário criar mais acessos ou melhorar os existentes não só para os moradores, mas para potenciais visitantes.

Constitui exemplo, o bairro da Laje, que apenas possui um acesso, uma ponte sob a ribeira da Laje. Já aconteceu a ponte estar fechada por motivos de inundação ficando cortado completamente o acesso ao bairro. Para colmatar esse problema na revisão do PDM está prevista outra via de acesso ao bairro.

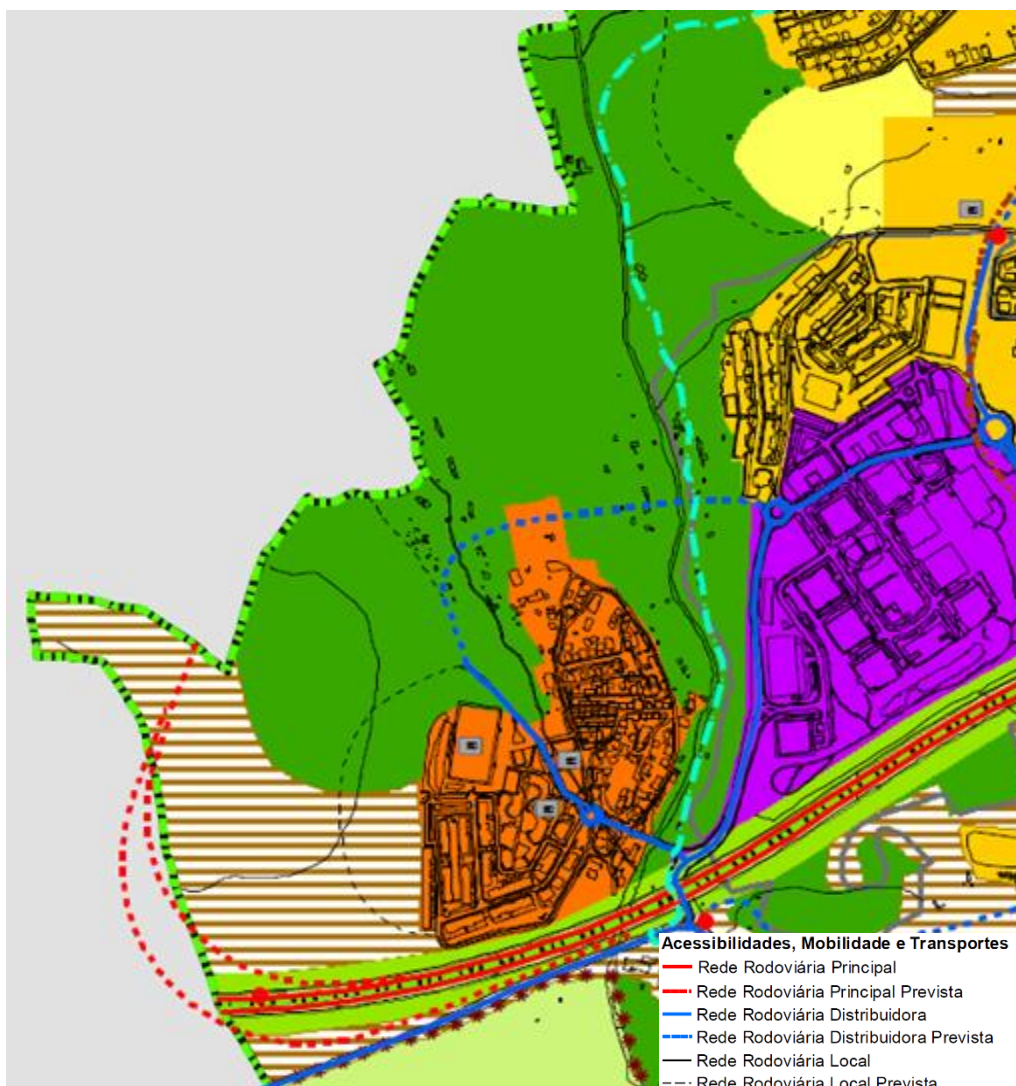


Fig.3.10. Extrato da Planta de classificação do solo da Revisão do PDM de 2015 na zona do bairro da Laje. Fonte: CMO/DPE

Rede viária inadequada

Não só é difícil a acessibilidade como a deslocação dentro do bairro. A rede viária das “AUGI” é constituída por vias locais, não existindo um nível intermédio entre as vias de acesso aos lotes e as vias entre essas e a distribuidora que dá acesso ao bairro. Como não foram planeadas, as vias são, muitas vezes, demasiado estreitas, sem saída, passeios estreitos ou inexistentes.

O projeto de reconversão visa: criar continuidade de vias, para ser possível dar a volta ao bairro sem ter de voltar para trás; e criar passeios segundo as normas da mobilidade (DL 163/2006). Todavia, por vezes a largura da via ou a distância entre edifícios não permite incluir passeios. Quando tal se verifica, estas adquirem a classificação de vias multifuncionais.

As vias multifuncionais, de acordo com norma interna do município de Oeiras, são vias onde o peão tem prioridade, sendo pavimentadas totalmente com blocos de betão pré-fabricado, sem delimitação de passeios, onde o peão e o automóvel circulam na mesma faixa. Estas vias são de velocidade controlada e maioritariamente só de um sentido de circulação automóvel.

O primeiro bairro onde foram introduzidas as vias multifuncionais foi o bairro de Leião. Neste caso foram colocados canteiros com pequenas árvores ou arbustos em locais estratégicos nas duas margens da via como obstáculo para obrigar os automobilistas a circular com velocidade adequada a uma zona habitacional. Em praticamente todas as “AUGI” de Oeiras foram ou estão a ser implementadas estas vias que são uma mais-valia para as zonas habitacionais.

Outro exemplo relativo à rede viária, é o bairro de Leceia que, como foi referido no ponto anterior, beneficiou de grande intervenção ao nível da rede viária, incluindo a requalificação das vias existentes e a criação de uma continuidade viária a todo o bairro. Para isso, projetou-se uma via de circulação periférica para se poder circular pelo bairro sem barreiras.

Das quatro empreitadas lançadas três estão concluídas:

- 1º Troço de requalificação da Rua Luís de Camões (fase 1), concluída em Dezembro de 2009;
- 2º Troço de requalificação da Rua Luís de Camões (fase 1), concluída em Dezembro de 2010;
- Requalificação do Largo do Rossio, Largo da Liberdade, Rua das Flores, Rua Norton de Matos, Rua 1º de Dezembro e Rua das Grutas (fase 2) e construção da ligação entre a

Rua das Grutas e a Rua Vasco da Gama – Rua do Carrascal (fase 2 e 3), concluída em Outubro de 2015.

A Requalificação da Rua do Pedregal (fase 5) e ligação com a nova Rua do Carrascal, encontra-se em fase de aprovação pelas entidades respetivas dos projetos das várias especialidades, estando previsto o início da obra para o início de 2018.

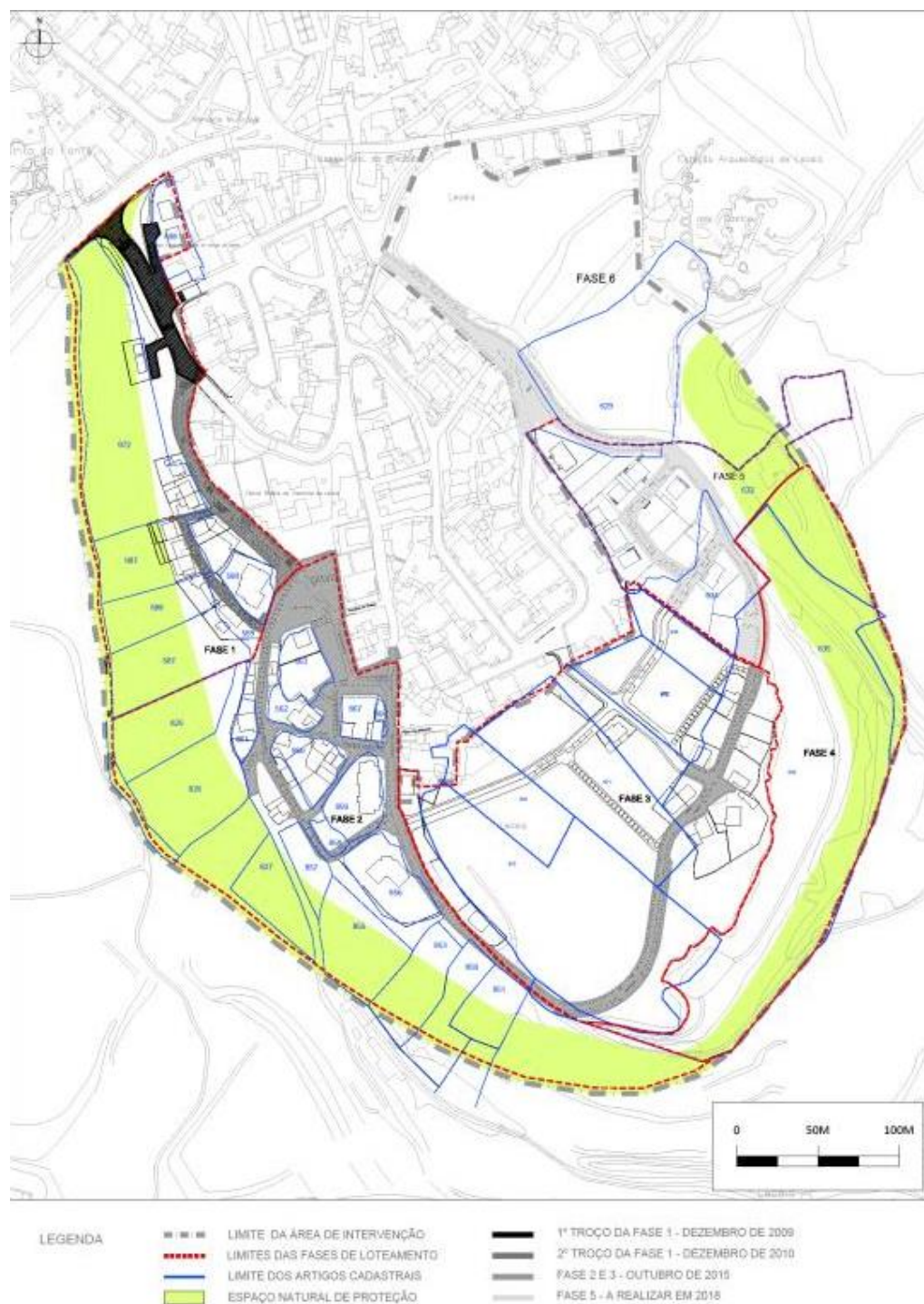


Fig.3.11. Planta de Leceia com empreitadas das vias. Fonte: CMO/DPE

Infraestruturas insuficientes ou inexistentes

É muito comum ver poços nos logradouros das habitações, podendo não estar atualmente em funcionamento. Este fato está relacionado, por um lado, com a origem rural dos moradores, e por outro, por não existirem, à data da criação destes aglomerados, redes de abastecimento e drenagem nas proximidades.

Inicialmente os poços e as fontes/chafarizes eram os únicos modos de abastecimento de água e, numa segunda fase, passaram a constituir um complemento. Há casos em que estes foram reabilitados e outros simplesmente demolidos. Um exemplo de reabilitação é o chafariz de Leião que se localiza à saída do bairro (Fig. 3.12.). Neste caso a água não está disponível para consumo pois não é potável. Tal já não aconteceu com o lavadouro que foi demolido.



Fig.3.12. Fotografia do chafariz de Leião antes da intervenção. Fonte: CMO/DPE



Fig.3.13. Fotografia do chafariz de Leião depois da intervenção. Fonte: CMO/DPE

Outra vertente da reconversão das “AUGI” são as Infraestruturas (de água, saneamento, drenagem e eletricidade). Ao realizar obras nas vias, que não eram originalmente pavimentadas, procede-se juntamente a obras de infraestruturas, melhorando onde estas existem e criando novas onde estas não existem. Na maioria dos casos, todo o processo é de

iniciativa municipal, quer os projetos de loteamento, quer as obras de infraestruturas e requalificação do espaço público.

Os custos das obras são assegurados pela autarquia, sendo posteriormente aplicadas taxas aos proprietários as quais correspondem a uma percentagem do custo total da obra. As taxas são calculadas segundo a área que cada proprietário possui, tendo como referência o que está descrito no registo predial da conservatória e não a área ocupada ou delimitada no terreno, o que na maior parte dos casos não coincide. Determinado o valor, os proprietários têm de propor à Câmara em quantas prestações estão dispostos a pagar as taxas. A decisão da percentagem geral que os proprietários têm de pagar, ou seja, se pagam a totalidade do custo das obras ou se pagam uma percentagem como 50%, é uma decisão política pois não está regulamentado.

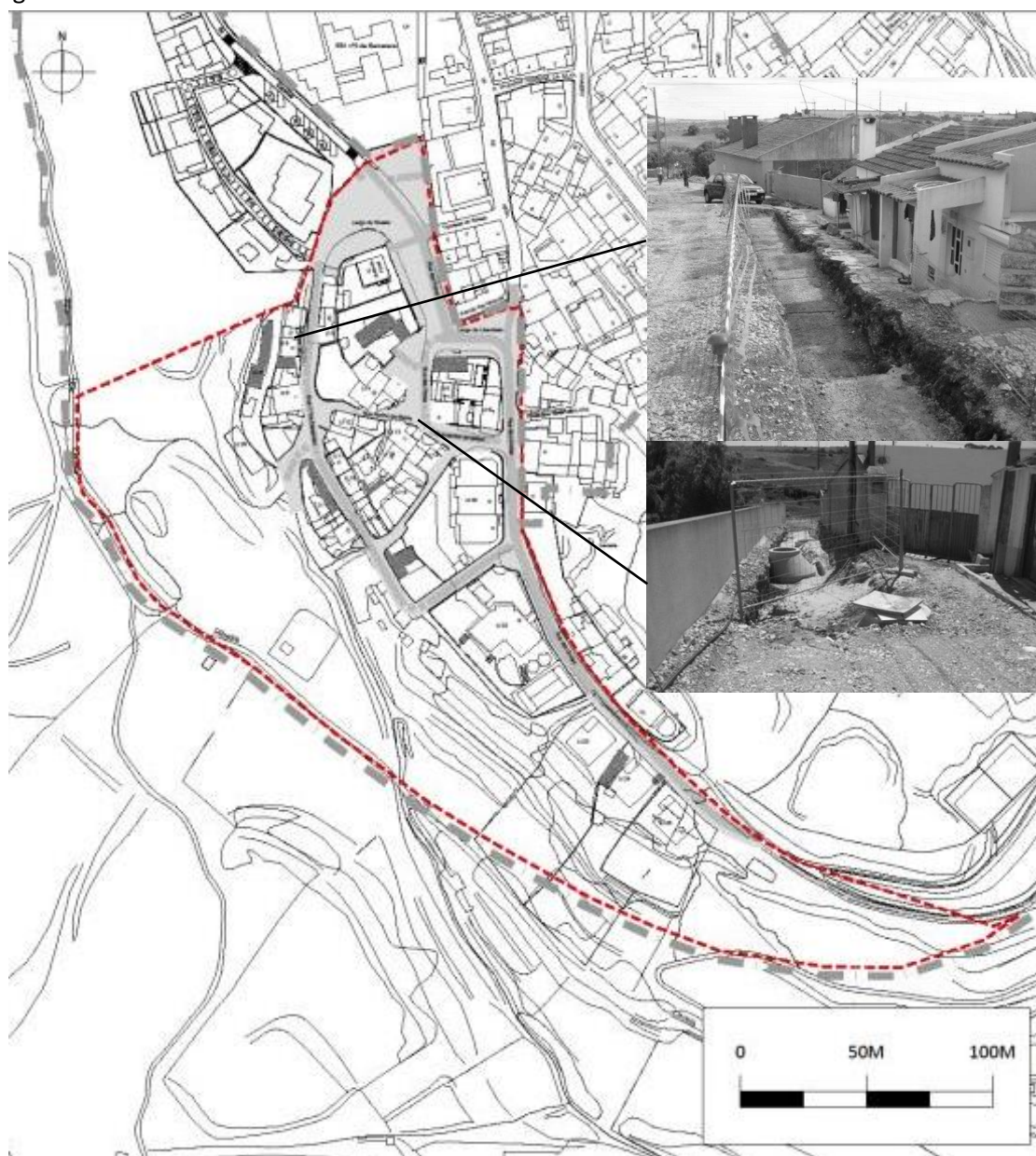


Fig.3.14. Planta da fase 2 e fotografias da obra de infraestruturas. Fonte: CMO/DPE

Morfologia urbana não planificada

Tendo os bairros sido criados sem loteamento prévio, construindo-se aos poucos, cada edifício por si, sem condicionantes, nem regras de implantação e em que os arruamentos eram abertos para dar acesso às casas, o resultado é uma morfologia urbana sem ordem geométrica.

A densidade de edificado varia de bairro para bairro. Embora a tipologia utilizada seja maioritariamente a moradia unifamiliar, a densidade de ocupação é alta nos casos em que as moradias se encontram mais próximas umas das outras, sendo baixa nos casos em que as moradias estão dispersas.

Nos projetos de reconversão de bairros mais densos, foi necessário proceder a demolições para dar continuidade a uma rua, aumentar ou reduzir lotes por motivos de salubridade ou infraestruturas, etc. Nos casos de maior dispersão para criar um tecido habitacional contínuo procurou-se completar os espaços vazios com habitação, com equipamentos ou com espaços verdes.



Fig.3.15. Fotografia aérea de excerto do bairro da Laje e Casal da Choca à mesma escala. Fonte: <http://geoportal.cm-oeiras.pt/>

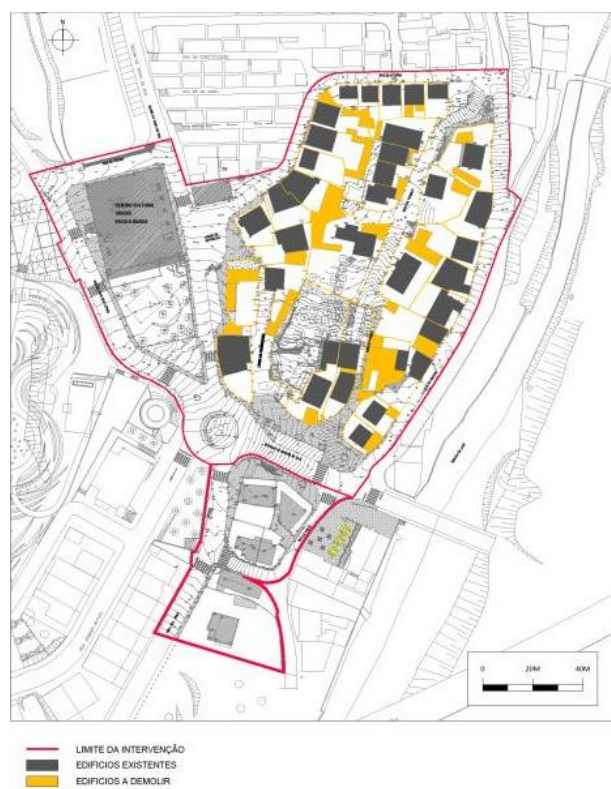


Fig.3.16. Planta da zona A do bairro da Laje com existente e demolições. Fonte: CMO/DPE



Fig.3.17. Planta de excerto do bairro do Casal da Choca com edificado existente e inicialmente previsto. Fonte: CMO/DPE

Podemos ver esta situação nestes dois exemplos. O primeiro (Fig. 3.16.) corresponde à Zona A do bairro da Laje onde a densidade é excessiva, provavelmente devido à sua origem de ocupação informal e não de loteamento clandestino, ou seja, a população ia ocupando o território indiscriminadamente sem qualquer fracionamento. O segundo (Fig.3.17.) corresponde ao bairro do Casal da Choca que por oposição ao primeiro, tem uma densidade dispersa onde lotes intercalam com lotes delimitados, mas vazios, hortas ou simples terrenos livres.

Este bairro, para além da sua dimensão, 74ha de área de Unidade de Gestão territorial e 30ha de área AUGI propriamente dita, sofreu fracionamento ilegal cujas parcelas iam sendo vendidas tanto em avos como em m², onde os proprietários adquiriram em alturas diferentes ou simplesmente não construíram, provocando, assim, estas quebras na morfologia urbana do bairro. Podemos até identificar edifícios com uma das fachadas com empena cega, o que leva a crer que deveria existir outra construção geminada que nunca foi edificada.



Fig.3.18. Parcela construída no bairro do Casal da Choca. Fonte: Pela própria, 2017 (em cima à esquerda)

Fig.3.19. Parcela vazia no bairro do Casal da Choca. Fonte: Pela própria, 2017 (em cima à direita)

Fig.3.20. Parcela com horta no bairro do Casal da Choca. Fonte: Pela própria, 2017 (em baixo à esquerda)

Fig.3.21. Terreno livre no bairro do Casal da Choca. Fonte: Pela própria, 2017 (em baixo à direita)

Fracionamento irregular das parcelas

Tendo as “AUGI” origem em solo rural, segundo o DL nº 289/73 de 6 de Junho, só era permitido o parcelamento até à unidade mínima da cultura correspondendo a 5000m². Após o parcelamento em parcelas de 5000m² (ou mais), essas eram divididas em avos indivisos em regime de compropriedade. Cada proprietário adquiria uma parte da parcela em função das suas posses: os avos indivisos que adquiria não correspondiam legalmente a uma área específica no terreno mas na realidade correspondiam à parte do território - a que aqui por facilidade se chama de “lote” - que lhe fora atribuída pelo loteador clandestino. As parcelas eram assim divididas em partes de diferentes áreas em função das posses dos proprietários, o que determinou a existência de “lotes” pequenos ao lado de “lotes” grandes. Serve de exemplo desta diferença, a fase 2 de Leceia, em que o “lote” mais pequeno tem 44m² de área e o “lote” maior tem 1800m² de área (Fig.3.23.).

A elaboração de um Plano de Pormenor ou Projeto de Loteamento para estas áreas de génese ilegal requerem, em certos casos, para se respeitarem as normas urbanas mínimas, a demolição de habitações ou o aumento ou diminuição de lotes, requerendo o entendimento entre os proprietários (o que tem área a menos poderá comprar ao que tem área a mais) ou, eventualmente, destes com a própria câmara.

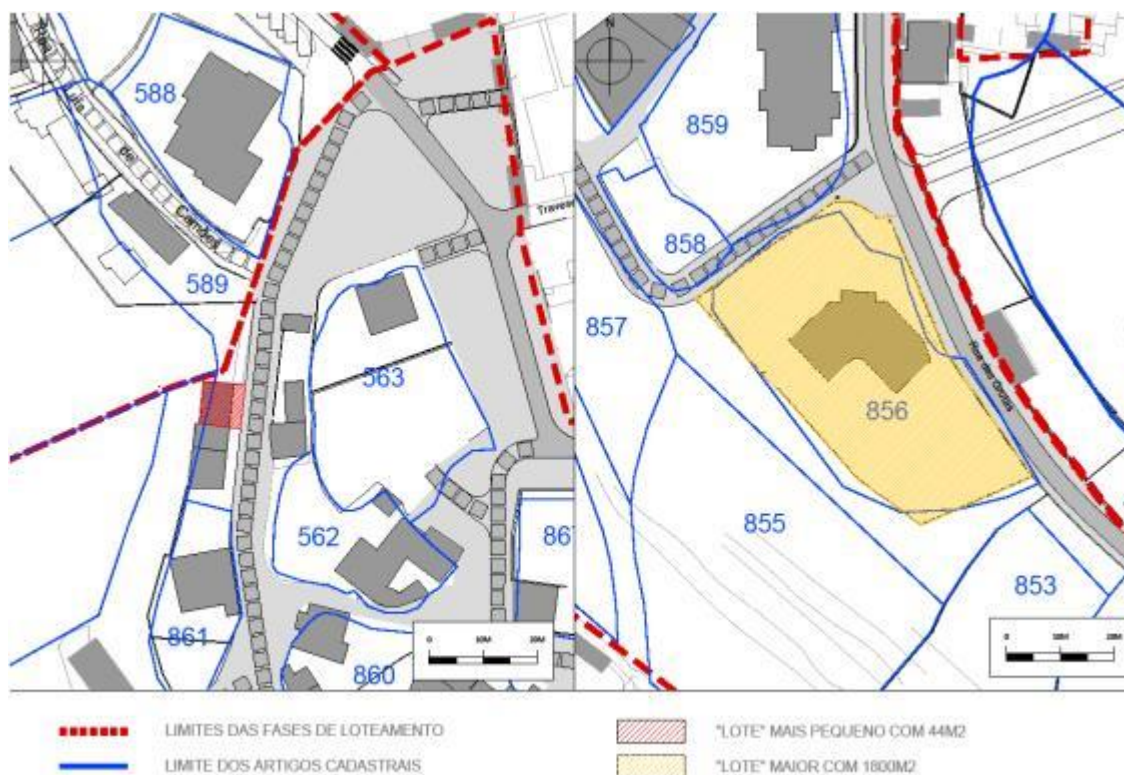


Fig.3. 22. Excertos da planta da fase 2 com localização dos “lotes” à mesma escala. Fonte: CMO/DPE

Este ponto é um dos que mais complicações tem trazido ao processo de reconversão no sentido em que, como é perceptível na figura anterior, os limites dos “lotes” marcados no terreno não correspondem aos limites dos artigos cadastrais pois a sua delimitação no local não era rigorosa e, em casos de artigos maiores, que abrangem vários “lotes”, esses extravasam a área de que supostamente são proprietários. Para além do loteamento de origem destas “AUGI” não ter sido aprovado, os “lotes” de cada proprietário também não têm as dimensões indicadas nos artigos cadastrais, e a sua localização não foi rigorosa. No processo de reconversão, muitas vezes a área total é insuficiente para o número de proprietários e para o somatório dos avos indivisos que adquiriram, o que se agrava com a necessária criação de espaços verdes e localização de equipamentos necessários ao bom funcionamento do bairro.

Esta situação, aliada à necessidade de alargar vias de modo a torná-las mais seguras, obriga a alterações da propriedade, com a demolição de muros, anexos ou até mesmo de construções mais permanentes. Tudo o que envolva a palavra “demolição” é um assunto sensível para os proprietários que cria desconfiança para com os técnicos. É necessário muito diálogo para explicar a necessidade de corrigir certos aspetos como a irregularidade das parcelas de modo a que o bairro se torne mais coeso, harmonioso e seguro.

Uso do solo monofuncional

Constituindo as “AUGI” uma solução para a falta de habitação, a maioria dos bairros, tem uso exclusivamente habitacional sem qualquer existência de equipamentos, espaços verdes, rede de transportes, etc. Isto contribuiu não só para o isolamento dos bairros, mas também para uma pobre economia urbana (sem locais de trabalho, comércio, etc.), uma fraca relação de vizinhança (sem locais de convivência) e dificuldade de acessibilidade devido à falta de transportes.

No processo de reconversão das “AUGI”, uma das vertentes a colmatar é a dos equipamentos. A Câmara tem vindo a projetar e construir alguns equipamentos nos bairros como centros culturais, sedes de ranchos folclóricos (dada a origem rural dos moradores), igrejas, etc. Outra vertente é a dos espaços verdes, existe a preocupação de criar espaços verdes com qualidade, tanto ao nível de parques urbanos, nos bairros em que tal é possível, como pequenas zonas verdes de enquadramento ou até mesmo canteiros junto a habitações.

Podemos ter como exemplo o bairro da Pedreira Italiana onde foram criados vários equipamentos como um polidesportivo descoberto para a prática de atividades desportivas, um centro cultural para diversos eventos e uma Unidade Residencial que funciona como lar de

terceira idade e centro de dia. Está ainda previsto um parque urbano na zona nascente do bairro junto à ribeira de Barcarena, promovendo, assim, uma zona verde de lazer. Estes tipos de zonas verdes de lazer de grande dimensão só são possíveis nos bairros de maior dimensão, ou seja, é possível enquadrar este tipo de área na unidade de gestão territorial das “AUGI”.

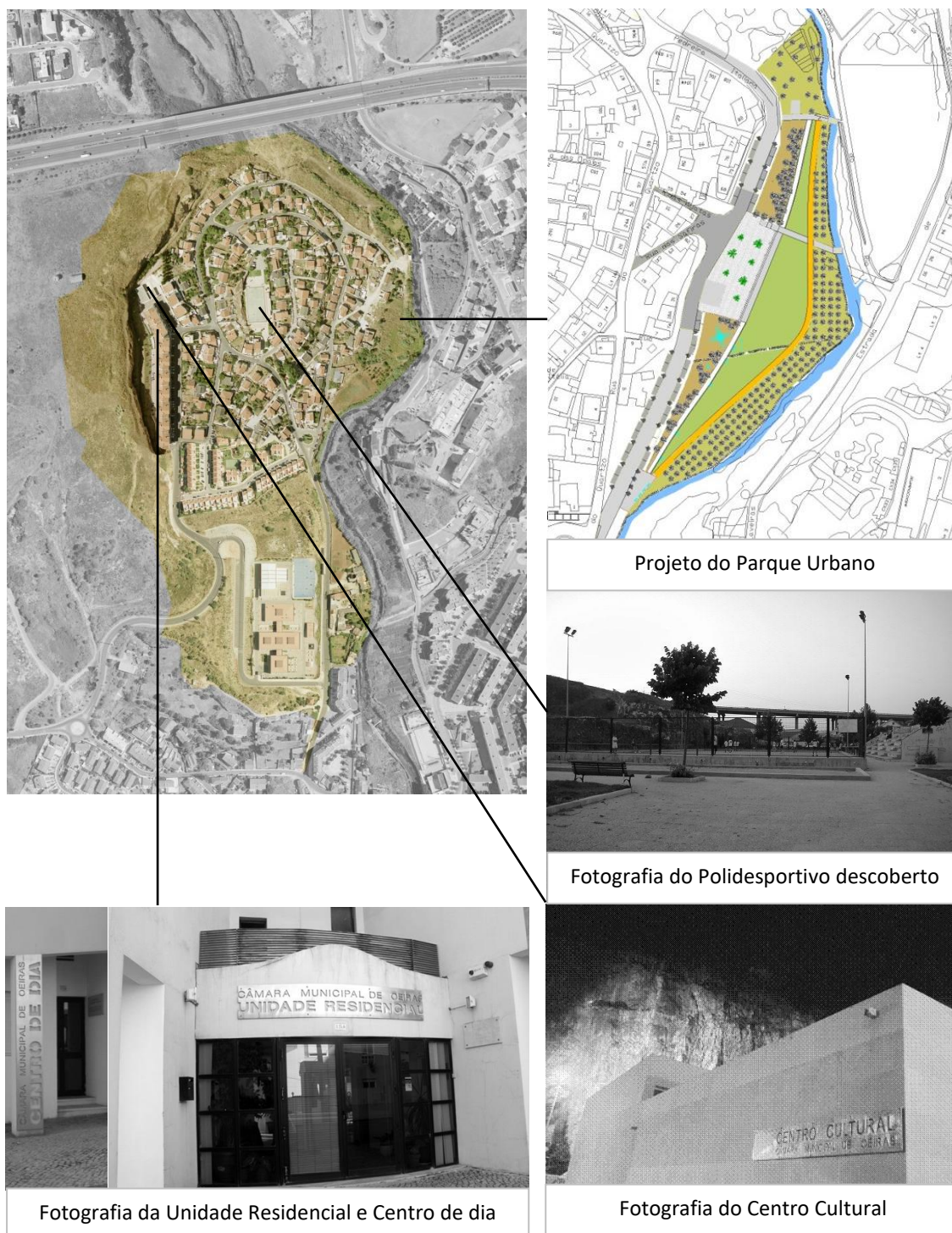


Fig.3.23. Planta de localização dos Equipamentos no bairro da Pedreira Italiana e fotografias. Fonte: CMO/DPE

Falta de área de cedência para equipamentos e espaços verdes

De acordo com a portaria 26-B/2008, nos projetos de loteamento, uma percentagem da área de intervenção tem de ser cedida para equipamentos e espaços verdes. Nas “AUGI” tal área não foi contabilizada à partida, pelo que, nas situações de maior densidade de ocupação não existe área livre suficiente para cedências

Um exemplo é o bairro de Leião. Neste caso essa cedência vai ser efetuada através de uma compensação monetária por parte dos proprietários. O valor varia consoante a área que cada proprietário possui tal como acontece com as infraestruturas. De modo a atenuar a falta de área para espaços verdes, foram colocados canteiros pontualmente nas vias, como foi referido anteriormente, para redução da velocidade automóvel, mas também para que dentro do bairro houvesse algum tipo de espaço verde.



Fig.3.24. Planta de Localização dos canteiros no bairro de Leião e fotografia. Fonte: CMO/DPE

Diversidade de situações

Cada bairro tem as suas especificidades havendo uma grande diversidade de situações mesmo a nível municipal. No capítulo anterior, fez-se uma inventariação das “AUGI” do município de Oeiras e constata-se que são bastante diferentes. Para além disso, apesar de se ter adotado a Gestão Global e Integrada, com as suas seis vertentes, na reconversão das AUGI, há várias maneiras de o fazer, ou seja, cada equipa técnica segue a metodologia que lhe parece mais indicada para determinado bairro. Ou seja, a gestão dos processos, os planos

orientadores ou os projetos de loteamento são diferentes para cada AUGI do município. A abordagem territorial que inclui a área “AUGI” e a sua envolvente, numa unidade de gestão territorial mais abrangente, leva a bairros de grandes dimensões que não podem ser trabalhados como um todo em todas as fases do processo. Por essa razão, definiu-se como primeiro passo fazer planos orientadores para traçar uma estratégia global e coesa para cada bairro, à semelhança do que se faz com os planos de urbanização, e dividiu-se o bairro por zonas ou fases (como referido no capítulo 3). Nos casos de bairros mais pequenos como o bairro da Gandarela ou o bairro do Marchante, os planos orientadores não são faseados.

O faseamento/zonamento é feito tendo por base os artigos cadastrais avaliando-se o ponto de situação de cada um, a dimensão dos artigos, a quantidade de proprietários, o tipo de génese (loteamento ilegal ou ocupação informal), ou até mesmo a data de origem, etc. Cabe a cada equipa técnica definir os seus critérios e quais os mais relevantes para um melhor desenvolvimento do processo.

Por exemplo, para o bairro do Casal da Choca, optou-se por dividir o bairro em zonas (norte, ocidental, oriental, centro, sul e Parque Urbano). Este bairro tem 74ha e as zonas continuam a ser grandes e complexas, pelo que os projetos de loteamento são feitos por artigo cadastral ou conjunto de artigos (Fig. 3.25), ou por sub-zonas como é o caso da zona centro que foi dividida em C1, C2, C3, C4 e C5 (Fig. 3.26).

O zonamento permite fasear as obras de infraestruturas, de requalificação do espaço público e de reabilitação ou construção de equipamentos pois não é possível para a autarquia, tanto a nível financeiro, como técnico, executar todas as obras de uma só vez.



Fig.3.25. Planta Síntese do Projeto de Loteamento dos artigos 10, 12 e 13 do bairro do Casal das Chocas. Fonte: CMO/DPE



Fig.3.26. Planta Síntese do Projeto de Loteamento da Sub-zona C3. Fonte: CMO/DPE

Outro exemplo é o bairro de Leceia que em vez de zonas, foi dividido por Fases (Fase 1, Fase 2, Fase 3, Fase 4 - Parque Urbano, Fase 5 e Fase 6 – Parque Museológico do Povoado Pré-Histórico de Leceia). Tratando-se de um bairro de menor dimensão que o anterior, foi possível elaborar e aprovar os projetos de loteamento por fase, existindo apenas algumas exceções onde se procedeu a projetos de loteamento por artigo cadastral, como é o caso do artigo 860 para o qual foram feitos quatro destaques – artigos 2721, 2722, 2726 e 2727, tendo-se posteriormente, feito um projeto de loteamento apenas para estes artigos que se encontra, atualmente, em fase de aprovação. Na Fase 3, os loteamentos de iniciativa privada, correspondendo aos artigos 633 e 872, foram realizados posteriormente, assim como, outros artigos que estavam previstos ter loteamentos de iniciativa privada mas, por diversas razões, passaram a loteamentos de iniciativa municipal tendo sido elaborados mais tarde – caso da parcela 3 dos artigos 591, 871, 870 e 873.

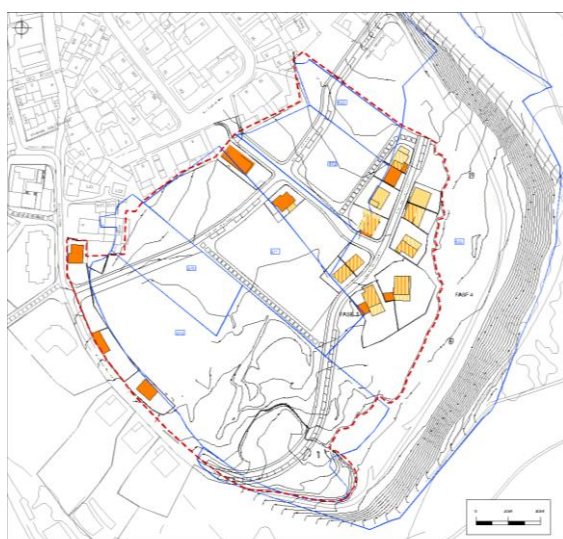


Fig.3.27. Planta síntese do projeto de loteamento da fase 3 de 2009. Fonte: CMO/DPE

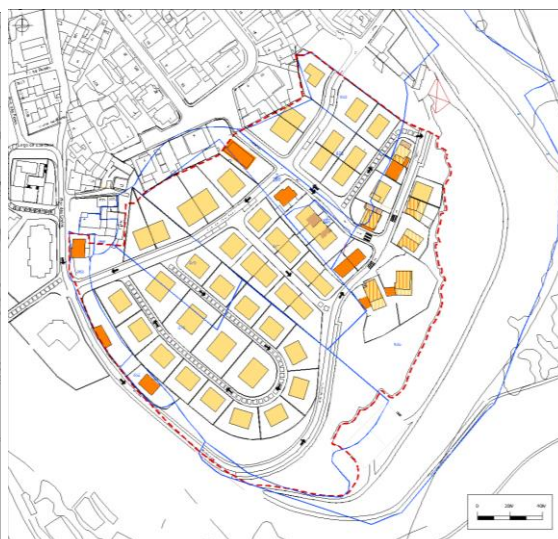


Fig.3.28. Planta com a junção dos projetos de loteamento da fase 3 concluídos em 2016. Fonte: CMO/DPE

No que respeita às demolições a realizar ao nível da reorganização do bairro, as opções dependem do tipo de demolição e da sensibilidade dos técnicos. No caso dos projetos de arruamentos, a opção de alargar o perfil da rua leva à demolição de muros e à construção de novos muros todos iguais, de modo a criar uma imagem mais homogénea e “limpa” do arruamento. As decisões vão desde o “mínimo indispensável”, numa primeira fase, demolindo apenas o necessário para a execução de infraestruturas, ficando o resto a cargo dos proprietários para a legalização, quando seja necessário demolir anexos, muros interiores para reorganização dos lotes ou até mesmo parte da edificação principal quando a sua área é excessiva para as dimensões do lote não sendo possível a sua legalização. Nalguns casos são

assinaladas edificações a demolir, mas isso supõe que os seus moradores sejam realojados ou recompensados. Em casos de projetos de loteamento executados por técnicos privados, há propostas de *tabula rasa*, em que se “passa uma borracha” no existente e se faz um projeto de loteamento de raiz como se de um terreno livre se tratasse. Estas propostas não são aceites pelos moradores e têm de ser reformuladas.

Desinteresse por parte da autarquia ou dos proprietários

Não havendo interesse por parte dos proprietários e/ou da autarquia, o processo de reconversão pode demorar muito tempo ou nunca ser iniciado. O avanço do processo de reconversão requer, pois, o envolvimento destes dois atores. Mesmo que o processo seja de iniciativa privada, o Alvará de Loteamento é emitido pela Câmara, podendo esta, nesta fase, atrasar o processo. Se a iniciativa for do município sem o apoio dos proprietários e não houver por parte dos proprietários um envolvimento ou colaboração quando é solicitado, também haverá atraso no processo. Neste tipo de situação pode ser necessário proceder à expropriação do terreno, o que só é possível se a Câmara tiver conhecimento da identidade dos proprietários. Até agora tal não chegou a acontecer, ficando-se apenas pelo aviso.

Há uma série de fatores que contribuem para o desinteresse por parte dos proprietários: o falecimento dos proprietários e os herdeiros não têm interesse na propriedade; os proprietários não são moradores, ou emigraram; as construções têm licença de construção e licença de utilização embora estejam implantadas em “lotes” sem alvará de loteamento; os proprietários pagam IMI² urbano e, em alguns casos, os prédios estão registados na conservatória como Prédio Urbano, levando a que os proprietários considerem que estão legais pelo que não lhes interessa cooperar na reconversão, o que se acentua quando não são os proprietários originais e desconhecem a origem ilegal do bairro.

Quanto mais tarde se inicia a reconversão, mais difícil é contatar todos os proprietários, o que se agrava no município de Oeiras porque na maioria dos casos não existe Administração Conjunta. Só quando os proprietários querem vender ou fazer obras legais, têm interesse na reconversão. As associações ou administrações conjuntas com o tempo vão-se desmantelando, porque as pessoas que no início tinham alguma vontade, vão falecendo. O fator tempo é muito importante na reconversão das “AUGI”.

² Imposto Municipal sobre Imóveis – “O imposto municipal sobre imóveis (IMI) incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados no território português, constituindo receita dos municípios onde os mesmos se localizam” – Fonte: http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/cimi/cimi1.htm.

Morosidade da emissão do Alvará de Loteamento

No caso de Oeiras, todo o processo de reconversão urbanística - dos projetos, às obras, ao acompanhamento dos moradores - é coordenado pela Divisão de Projetos Especiais (DPE), mais particularmente, pelo Núcleo de Requalificação Urbana (NRU)³. Apenas uma exceção: a emissão do alvará de loteamento.

A emissão do alvará é feita pela Divisão de Licenciamento e Apoio Administrativo (DLAA). Como as “AUGI” de Oeiras não foram delimitadas como tal ao abrigo da Lei nº 91/95 de 2 de Setembro, a DLAA limita-se a seguir a legislação geral como o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE). Por outro lado, uma certa falta de sensibilidade por parte da DLAA relativamente à problemática das AUGI, leva a que surjam vários entraves e os processos andem “para trás e para a frente” entre a DPE e a DLAA, sendo o tempo de avaliação destes processos complexos demasiado longo, levando anos até terminar.

Para além do problema interno, surge outro entrave: a conservatória de registo predial. Estas, não facilitam o processo de consulta de escrituras e registos prediais, que é muito complicado para os técnicos que não têm formação nessa área e têm dificuldade em compreender o desenrolar dos acontecimentos ao longo dos tempos desde a primeira escritura, às desanexações, destaques, etc. Por outro lado, as conservatórias também não facilitam o registo dos novos lotes.

Um caso específico é o bairro de Leião. Concluído o processo de reconversão urbanística com o projeto de loteamento e as obras de infraestruturas, em 2013/14, inicia-se o processo para obtenção do alvará. Para facilitar o processo, foi trabalhado por artigos cadastrais separando os artigos 515, 516 e 517 dos artigos 518 e 521. O desenvolvimento do processo destes três artigos teve a ajuda imprescindível de um proprietário e da sua esposa que mobilizaram os outros proprietários a colaborar com os serviços municipais. Rapidamente foram recolhidos os elementos necessários para a emissão do alvará, faltando apenas o alvará para legalizar estes artigos. Em 2017 o processo ainda não está finalizado e a esposa do proprietário faleceu sem ter visto emitido o alvará de loteamento, para o qual tanto contribuíra.

³ Para além da reconversão das “AUGI”, o NRU também tem a seu cargo a requalificação dos centros históricos, onde é desenvolvido o programa de Habitação Jovem. Tal como na reconversão das “AUGI”, estes centros também têm Gabinetes Técnicos Locais e assume-se uma estratégia de Gestão Global e Integrada.

3.1.4. Breve reflexão

Pretendia-se com esta análise identificar as virtudes e entraves da estratégia adotada pela CMO na reconversão das “AUGI”. O não recurso à Lei das AUGI tem como principais virtudes:

- Dar prioridade à qualificação do território tomando a iniciativa de intervir no território mesmo sem o avanço dos processos legais;
- Possibilitar a adopção de uma abordagem territorial;
- Libertar das obrigações que a Lei das AUGI estipula.

Esta opção teve também entraves principalmente por impedir a obtenção dos benefícios que a lei permite:

- Condução e avaliação dos processos segundo a legislação geral comparativamente aos loteamentos legais;
- Aplicação das condições mínimas de habitabilidade definidas no RGEU em vez da portaria nº 243/84, de 17 de Abril;
- Proprietários não sentem obrigatoriedade de reconverter;
- Processo legal fica para segundo plano.

Por sua vez, a abordagem territorial tem como principais virtudes:

- Integração das “AUGI” na malha urbana envolvente;
- Intervenção ao nível das infraestruturas, equipamentos e espaços verdes para usufruto da população das “AUGI” e das localidades da envolvente.

Os entraves da abordagem territorial que contribuem para a complexidade e morosidade do processo são:

- Áreas demasiado extensas;
- Número muito elevado de situações e proprietários.

Relativamente à metodologia de reconversão na forma de Gestão Global e Integrada, as virtudes encontradas são:

- Acompanhamento do processo, até à fase de licenciamento, pelo mesmo serviço, evitando a perda de informação entre serviços;
- Envolvimento de várias vertentes de ação no processo de reconversão levando a uma integração e desenvolvimento mais aprofundado dos bairros.

Os principais entraves da Gestão Global e Integrada identificados são os seguintes:

- Complexidade e morosidade da reconversão devido às problemáticas de cada vertente;
- Falta de entendimento entre a DPE e o serviço que emite as licenças (DLAA).

Quanto aos Gabinetes Técnicos Local apenas se identificaram virtudes, tais como:

- Proximidade dos técnicos/autarquia ao local;
- Facilidade de deslocação dos moradores ao GTL comparativamente aos serviços da CMO localizados na sede do Concelho;
- Local apropriado para reuniões tanto com proprietários como outras entidades privadas.

Dentro dos desafios à reconversão, mencionados no ponto 4.1.3., a autarquia teve mais facilidade em dar resposta a uns e menos a outros. Segundo o acompanhamento dos processos realizado pela autora desta dissertação, a ordem de dificuldade de resolução dos desafios à reconversão é a seguinte, em ordem crescente:

1. Diversidade de situações - O fato de haver diversidade de situações não é muito relevante pois cada equipa técnica adequa a gestão do(s) processo(s) consoante a situação.
2. Falta de área de cedência para equipamentos e espaços verdes - Este desafio foi solucionado a partir da aplicação de taxas/compensações monetárias contabilizadas a partir da área descrita no registo predial.
3. Localização em zona não classificada como urbanizável no PDM - A partir da Revisão do PDM de 2015, este desafio perde relevância, pois é confirmada a classificação do solo, pelo que, todas as edificações localizadas em zonas REN ou RAN terão de ser demolidas.
4. Infraestruturas insuficientes ou inexistentes;
5. Rede viária inadequada;
6. Difícil acesso;
7. Uso do solo monofuncional;

Relativamente a estes quatro desafios (4 a 7), têm vindo a ser resolvidos progressivamente consoante possibilidade para tal, através de projetos de iniciativa e execução da autarquia, quer ao nível das infraestruturas e arruamentos/acessos, quando possível em simultâneo, como ao nível dos equipamentos e espaços verdes em falta nestas áreas.

8. Morfologia urbana não planeada;
9. Fracionamento irregular das parcelas;

Estes dois desafios (8 e 9) estão relacionados diretamente com a morfologia das parcelas e o seu tipo de fracionamento. Este tipo de problema tem como solução os Projetos de Loteamento que são processos mais morosos que os anteriores pois

têm de ter envolvimento de todos os proprietários. A dificuldade aumenta nos casos onde há necessidade de efetuar demolições e redimensionamento das parcelas.

10. Desinteresse na reconversão por parte da autarquia ou dos proprietários;

11. Morosidade da emissão do Alvará de Loteamento.

Estes dois últimos desafios (10 e 11) são os mais difíceis de ultrapassar, dado que os poderes de atuação da autarquia nestes pontos são bastante reduzidos. No caso da falta de cooperação ou entendimento dos proprietários, a autarquia não pretende chegar ao ponto de expropriar nem, no extremo oposto, interferir no território exclusivamente segundo as vontades dos proprietários, pondo de parte as boas práticas do Ordenamento do Território e do Urbanismo.

Resumindo, as opções adotadas pelo município são vantajosas e permitem um desenvolvimento relativamente rápido da qualificação do território, estando a maioria dos bastante avançada principalmente ao nível das infraestruturas.

3.2. Nova estratégia para a requalificação das “AUGI”

3.2.1. Áreas de Reabilitação Urbana (ARU)

Desde meados de 2015 que a Câmara Municipal de Oeiras tem vindo a desenvolver novas estratégias ao nível das políticas urbanas e da habitação. A Reabilitação Urbana⁴ é tomada como indispensável para o crescimento do município enquadrando-se nas políticas europeias, nacionais e locais:

- Ao nível das políticas Europeias

- A Estratégia Europa 2020 estabelece três prioridades para a Europa e seus estados membros: (1) Crescimento sustentável – Economia mais eficiente; (2) Crescimento inteligente – Economia baseada no conhecimento e na inovação; (3) Crescimento inclusivo – Economia com níveis elevados de emprego que assegura a coesão social e territorial.

- Ao nível das políticas Nacionais

- A Estratégia Nacional para a habitação é estruturada em três pilares: (1) Reabilitação Urbana; (2) Arrendamento habitacional; (3) Qualificação dos alojamentos.

⁴ Ver conceito no capítulo 1.

- A Estratégia cidades sustentáveis 2020 é o documento orientador para o desenvolvimento territorial que demonstra os desafios que se colocam às cidades no período 2014-2020.
- Ao nível das Políticas Locais
 - O Programa Estratégico Habitar Oeiras, com orientações estratégicas de política de habitação com os seguintes princípios orientadores: (1) Providenciar habitação adequada e acessível para todos; (2) Garantir a preservação, reabilitação e conservação de património construído; (3) Promover a requalificação socio-urbanística de áreas degradadas; (4) Promover o desenvolvimento sustentável de todo o território.



Fig.3.29. Logotipo do Programa Estratégico Habitar Oeiras. Fonte: CMO/DPE

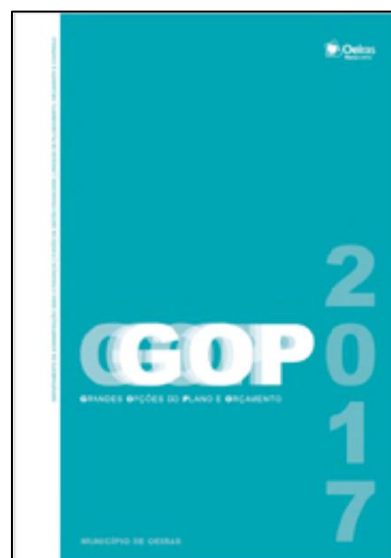


Fig.3.30. Capa GOP e Orçamento 2017. Fonte: CMO/DPE

- As Grandes Opções do Plano (GOP) e Orçamento incluem programas tais como:
 - Bairros municipais – Requalificação do edificado e do espaço público;
 - Núcleos antigos – Requalificação do espaço público e apoio á reabilitação dos edifícios;
 - Áreas Urbanas de Gênese Ilegal – Reordenamento e Reconversão;
 - Revisão do Plano de Salvaguarda do Património do Concelho de Oeiras e continuação da execução de obras de recuperação e manutenção do património edificado.

O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), aprovado pelo Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de Outubro, “*surge da necessidade de encontrar soluções para cinco grandes desafios*” que são:

- a) *Articular o dever de reabilitação dos edifícios que incumbe aos privados com a responsabilidade pública de qualificar e modernizar o espaço, os equipamentos e as infraestruturas das áreas urbanas a reabilitar;*
- b) *Garantir a complementaridade e coordenação entre os diversos atores, concentrando recursos em operações integradas de reabilitação nas «áreas de reabilitação urbana», cuja delimitação incumbe aos municípios e nas quais se intensificam os apoios fiscais e financeiros;*
- c) *Diversificar os modelos de gestão das intervenções de reabilitação urbana, abrindo novas possibilidades de intervenção dos proprietários e outros parceiros privados;*
- d) *Criar mecanismos que permitam agilizar os procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas de reabilitação;*
- e) *Desenvolver novos instrumentos que permitam equilibrar os direitos dos proprietários com a necessidade de remover os obstáculos à reabilitação associados à estrutura de propriedade nestas áreas.”*

E “(...) estrutura as intervenções de reabilitação com base em dois conceitos fundamentais: o conceito de «área de reabilitação urbana», cuja delimitação pelo município tem como efeito determinar a parcela territorial que justifica uma intervenção integrada no âmbito deste diploma, e o conceito de «operação de reabilitação urbana», correspondente à estruturação concreta das intervenções a efetuar no interior da respetiva área de reabilitação urbana.” (DL 307/2009, de 23 de Outubro)

A delimitação das ARU é pois da competência dos municípios e ao proceder a esta, terão de ser definidos os objetivos e a estratégia de intervenção, assim como, o tipo de Operação de Reabilitação Urbana (ORU) e a entidade gestora de determinada ARU. Relativamente às ORU, há dois tipos pelo qual é possível optar:

1. Operação de Reabilitação Urbana Simples, que se foca essencialmente na reabilitação do edificado de uma determinada área;
2. Operação de Reabilitação Urbana Sistemática, que engloba uma intervenção mais abrangente, não só a nível do edificado, mas também a nível urbano como a requalificação de espaços públicos, zonas verdes, infraestruturas, equipamentos, etc.

No que diz respeito às entidades gestoras, estas podem ser públicas, como a própria autarquia, ou privadas, entidades de tipo empresarial podendo estas ser Sociedades de Reabilitação Urbanas (SRU), cujo objeto é exclusivamente a gestão de Operações de Reabilitação Urbana (ORU). A lei nº 32/2012, de 14 de Agosto, vem alterar o DL nº 307/2009, de 23 de Outubro, possibilitando a delimitação da ARU e a aprovação da ORU em momentos diferentes.

ARU no país e na AML

Desde a publicação do DL nº 307/2009, de 23 de Outubro, que, em todo o país, os municípios foram aderindo ao processo das ARU tanto para a reabilitação dos centros históricos e património edificado, como para a requalificação de áreas degradadas ou pouco desenvolvidas. Atualmente existem 903 ARU delimitadas em 236 concelhos. O município com maior número de ARU é o município do Cadaval no distrito de Lisboa com 48 ARU delimitadas.

Ao nível da AML, 17 dos 18 municípios têm ARU delimitadas sendo o município da Amadora o único sem ARU. Estão delimitadas 112 ARU no total dos 18 municípios. O município com maior número de ARU é o município de Cascais com 35 ARU delimitadas. As ARU variam muito de município para município e até mesmo dentro do mesmo município, à semelhança do que acontece com as AUGI. Em todos os municípios a Entidade Gestora é a própria Câmara Municipal. Há um grande número de ARU desenvolvidas em 2015 e poucos são os casos de ARU aprovadas antes da publicação da Lei nº 32/2012, de 14 de Agosto, que veio alterar o DL nº 307/2009, de 23 de Outubro, o que leva a crer que esta veio facilitar o processo das ARU, provavelmente devido à possibilidade da aprovação da ORU ser posterior à aprovação da ORU pois são ainda bastantes os casos de ARU aprovada sem ORU aprovada (<http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/homearu.html>).

ARU no município de Oeiras

A 28 de Setembro de 2015 são aprovadas as seis ARU do município de Oeiras em Assembleia Municipal, as quais são comunicadas ao Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) a 18 de Março de 2016, sendo publicadas em Diário da República, Aviso n.º 4427/2016, DR, 2.ª série, a 31 de Março do mesmo ano.



Fig.3.31. Planta de Localização das ARU no Município de Oeiras. Fonte: CMO/DPE

Segue-se uma breve apresentação das seis ARU:

ARU de Oeiras

- Área: 134,67ha.
- Zonas: Núcleo Histórico de Oeiras, Palácio e Quinta de Recreio dos Marquês de Pombal (EAN) e o Jardim Municipal.
- Objetivo: *“Revitalizar este centro urbano em termos socioculturais, físicos e económicos contrariando a tendência de desertificação e desqualificação.”*



Fig.3.32. ARU de Oeiras em Ortofotomapa. Fonte:
<http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/homearu.html>

ARU de Paço de Arcos,

- Área: 63,93ha.
- Zonas: Núcleo de Formação Histórica de Paço de Arcos e um conjunto de áreas a requalificar.
- Objetivos: reabilitação urbana e reordenamento da frente ribeirinha.



Fig.3.32. ARU de Paço de Arcos em Ortofotomapa. Fonte:
<http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/homearu.html>

ARU de Carnaxide

- Área: cerca de 12ha.
- Zonas: tecido urbano originário com edificado tradicional e com vários edifícios de interesse arquitetónico num total de 200 edifícios na maioria em razoável estado de conservação, predominando o uso habitacional, mas alguns desocupados e muito degradados.
- Objetivos: redução do carácter viário e pedonalização de arruamentos e largos.



Fig.3.33. ARU de Carnaxide em Ortofotomapa. Fonte: <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/homearu.html>

ARU de Algés e Cruz-Quebrada/Dafundo

- Área: 76,80ha.
- Zonas: Núcleos Urbanos de Formação Histórica da Cruz-Quebrada, Dafundo, e de Algés de Cima e a Baixa de Algés, com problemas da edificação e do espaço público, 'vazios urbanos', obsolescência de usos, ou desqualificação grave.
- Objetivos: regeneração urbana.



Fig.3. 34. ARU de Algés e Cruz-Quebrada/Dafundo em Ortofotomapa. Fonte: <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/homearu.html>

ARU de Caxias e Laveiras

- Área: 135ha.
- Zonas: Núcleos Urbanos de Formação Histórica de Caxias e Laveiras; Conjunto do Paço Real de Caxias, Cartuxa, Casa de Massarelos e fortificações; bairros “AUGI” da Pedreira Italiana e Marchante; bairros Dr. Francisco Sá Carneiro, CDH Laveiras/Caxias e bairro do Reduto Sul.
- Objetivos: Intervenção ao nível das infraestruturas, espaço público e edificado.



Fig.3.35. ARU de Caxias e Laveiras em Ortofotomapa. Fonte:

<http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/homearu.html>

ARU de Porto Salvo

- Área: 147ha.
- Zonas: bairros “AUGI” da Laje e Casal da Choca; bairros dos Navegadores (CDH Talaíde), bairro municipal da Laje e bairro de Autoconstrução (Laje); Ribeira da Laje.
- Objetivos: Intervenção ao nível das infraestruturas, espaço público e edificado.



Fig.3.37. ARU de Porto Salvo em Ortofotomapa. Fonte:

<http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/homearu.html>

Estas duas últimas ARU incluem “AUGI” na sua delimitação. A ARU de Caxias e Laveiras inclui os bairros da Pedreira Italiana e Marchante e a ARU de Porto Salvo que a seguir se analisa inclui os bairros da Laje e do Casal da Choca.

3.2.2. ARU e ORU de Porto Salvo

O processo das ARU tem sido desenvolvido no município de Oeiras pelo Departamento de Habitação e Reabilitação Urbana (DHRU). A ARU de Porto Salvo foi escolhida como projeto piloto para a realização de uma Operação de Reabilitação Urbana Sistemática, ainda em fase de aprovação. Esta ARU tem a particularidade de englobar dois bairros AUGI, Laje e Casal da Choca, e dois bairros municipais, Ribeira da Laje e Navegadores. No capítulo 3 referiu-se que estes bairros municipais estavam incluídos na Unidade de Gestão Territorial (UGT) das “AUGI”, pelo que se pode considerar que a ARU de Porto Salvo engloba, a UGT da Laje e a UGT do Casal da Choca. A ARU ganhou a designação Porto Salvo devido a estar localizada na Freguesia de Porto Salvo.



Fig.3.38. Planta de Classificação de Zonas da ARU de Porto Salvo. Fonte: CMO/DPE

Foram identificadas pelo DHRU 4 zonas com diferentes objetivos:

1. Zona habitacional consolidada que integra os bairros municipais, o bairro de autoconstrução da Laje e os loteamentos com alvará emitido no Casal da Choca. Estão também contemplados os equipamentos e os parques urbanos;
2. Zona habitacional a requalificar que corresponde a toda a restante área consolidada que necessita de requalificação ao nível do aglomerado urbano – área AUGI propriamente dita;
3. Zona verde a requalificar/reconverter, representada como uma faixa ao longo das ribeiras (Laje e Freiria) integrada num projeto mais abrangente de requalificação e tratamento paisagístico de toda a área envolvente às bacias hidrográficas dessas ribeiras;
4. Verde urbano/ solo urbanizável sem categoria associada que engloba toda a área restante, considerando que grande parte está classificada como REN na Revisão do PDM de 2015.

Durante o processo de diagnóstico da ARU, a DHRU realizou uma análise SWOT para encontrar as Forças (*Strenght*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*) existentes na ARU, que a seguir se sintetizam:

Forças

- Posicionamento estratégico junto ao IC19, CREL e A5;
- Existência de dinâmica económica e empresarial: proximidade com *Taguspark*, Quinta da Fonte e Lagoas Parque;
- Proximidade a espaços naturais paisagísticos importantes no contexto da estrutura ecológica municipal e metropolitana;
- Existência de equipamentos sociais, culturais e desportivos relevantes na ARU e na sua proximidade;
- Existência de parceiros e agentes culturais;
- Diversidade cultural da população residente;
- Investimento municipal para a reconversão e reordenamento das “AUGI”;
- Manutenção e reparação corrente do parque habitacional;
- Investimento municipal ao nível do regime de arrendamento apoiado;
- Investimento municipal na realização e dinamização de projetos de loteamento, no apoio técnico, na construção de arruamentos e equipamentos e na possibilidade de taxas⁵ para a isenção/redução de taxas/compensações a aplicar nas “AUGI”;

⁵ Previstas em Regulamentos Camarários e Tabela de Taxas.

- Execução de planos para a gestão do ordenamento e ações de planeamento para a reconversão e requalificação do espaço delimitado.

Fraquezas

- Existência de constrangimentos ao nível das acessibilidades;
- Existência de constrangimentos decorrentes da delimitação de novas áreas REN na Revisão do PDM de 2015;
- Envelhecimento da população;
- Existência de duas “AUGI” com crescimento urbano desordenado;
- Insuficiente oferta e acesso aos transportes públicos;
- Baixo nível de escolaridade da população;
- Fraco consenso entre os vários proprietários das parcelas de terreno nas “AUGI” e dificuldade na dinamização de processos de loteamento de iniciativa privada;
- Fraca capacidade económica da população;
- “AUGI” com poucos processos de loteamento em curso;
- Assimetrias significativas entre usos e qualificação dos espaços envolventes e a área delimitada;
- Área consolidada com imagem pouco cuidada;
- O relevo é bastante acidentado no Casal da Choca;
- Insuficiência de infraestruturas de saneamento básico nas “AUGI”;
- Insuficiência de espaços verdes lúdicos, parques infantis e áreas de estadia e lazer, essencialmente, no Casal da Choca;
- Insuficiência de equipamentos sociais destinados à população sénior;
- Existência de uma faixa urbana e rural junto às margens das ribeiras da Laje e de Freiria que apresenta uma imagem pouco cuidada e insalubre.

Oportunidades

- Construção da Via Longitudinal Norte (VLN) que fará a ligação entre Cascais e Lisboa, atravessando o concelho junto ao limite norte da ARU;
- Território urbano com potencial natural e excelente localização geográfica;
- Existência de três ribeiras com potencial de requalificação ambiental;
- Construção do novo edifício da CERCI Oeiras, com Unidade Residencial, com capacidade para 24 utentes e do Centro de Atividades Ocupacionais, com capacidade para 30 utentes;

- Existência do Quadro de Referência Estratégico PORTUGAL 2020, em vigor em 2014-2020, com apoios financeiros ao nível da Reabilitação Urbana;
- Existência do Instrumento Financeiro IFRRU 2020, com a assinatura de protocolo com a Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- Existência de espaços de cultivo agrícola (agricultura de proximidade) viabilizada pela nova delimitação da REN;
- Construção da variante à EN249-4, ligação entre o nó da A5 (IC15) e a Abrunheira.

Ameaças

- Agravamento do envelhecimento da população;
- Concentração do investimento em áreas com uma maior densidade populacional;
- Desconhecimento dos proprietários de algumas parcelas de terreno localizadas nas “AUGI” e dificuldade de dinamização de comissões de administração conjunta;
- Continuidade da taxa de desemprego elevada na ARU;
- Manutenção da baixa escolaridade dos residentes da ARU;
- Abandono de terrenos nas “AUGI” ou falecimento dos seus proprietários, com processos de herança morosos e fracionamento da titularidade das propriedades;
- Desgaste das comissões de administração, enquanto órgão de administração conjunta e incapacidade do município para dar resposta aos problemas e bloqueios existentes quando não há apoio dos comproprietários;
- Crescente complexidade dos problemas urbanísticos consequente à evolução legislativa e das exigências impostas para o ordenamento do território.

Após delimitação, caracterização e diagnóstico da ARU de Porto Salvo, a DHRU procedeu ao desenvolvimento da ORU. Para a aprovação da ORU, era necessário definir o tipo de ORU (simples ou sistemática) e a Estratégia de Reabilitação Urbana ou o Programa Estratégico dependendo da tipologia.

No caso da ARU de Porto Salvo, os objetivos delineados integram um conjunto de intervenções no âmbito das infraestruturas, equipamentos, espaços verdes, organização do território, etc., o que leva a Câmara Municipal de Oeiras, enquanto entidade gestora, a optar por uma ORU sistemática, nos termos do Artigo 8º, nº3 do RJRU e a não recorrer a planos de pormenor, mas sim a instrumento próprio para um programa estratégico para 15 anos⁶ (2017-

⁶ Limite máximo previsto no Artigo 20º do RJRU.

2032). Este programa estratégico está assente em 7 linhas de ação, associadas às 6 vertentes da gestão global e integrada referida anteriormente (ver ponto 4.1.2).



Fig.3.369. Sete linhas de ação do programa estratégico da ORU. Fonte: CMO/DPE

Foram definidas as ações previstas para os 15 anos que, consoante a prioridade ou proximidade de execução, vão estar incluídas nas ações de determinado ano. Para o ano de 2017 estão previstas as seguintes ações a desenvolver:

- “AUGI” do Casal da Choca
 - Construção de infraestruturas do Artigo Matricial 416º;
 - Construção do arruamento de ligação da Rua de S. José com a Rua da Quinta da Estrangeira.
- “AUGI” da Laje
 - Requalificação dos arranjos exteriores em equipamento municipal (casa das letras);
 - Requalificação do acesso ao estacionamento junto ao equipamento municipal (centro cultural).
- Bairro Municipal dos Navegadores
 - Requalificação exterior de 9 edifícios. Do nº 1 ao nº 13 da AV.ª Gaspar Corte Real e nº 2 e nº 4 da Rua Nuno Tristão.

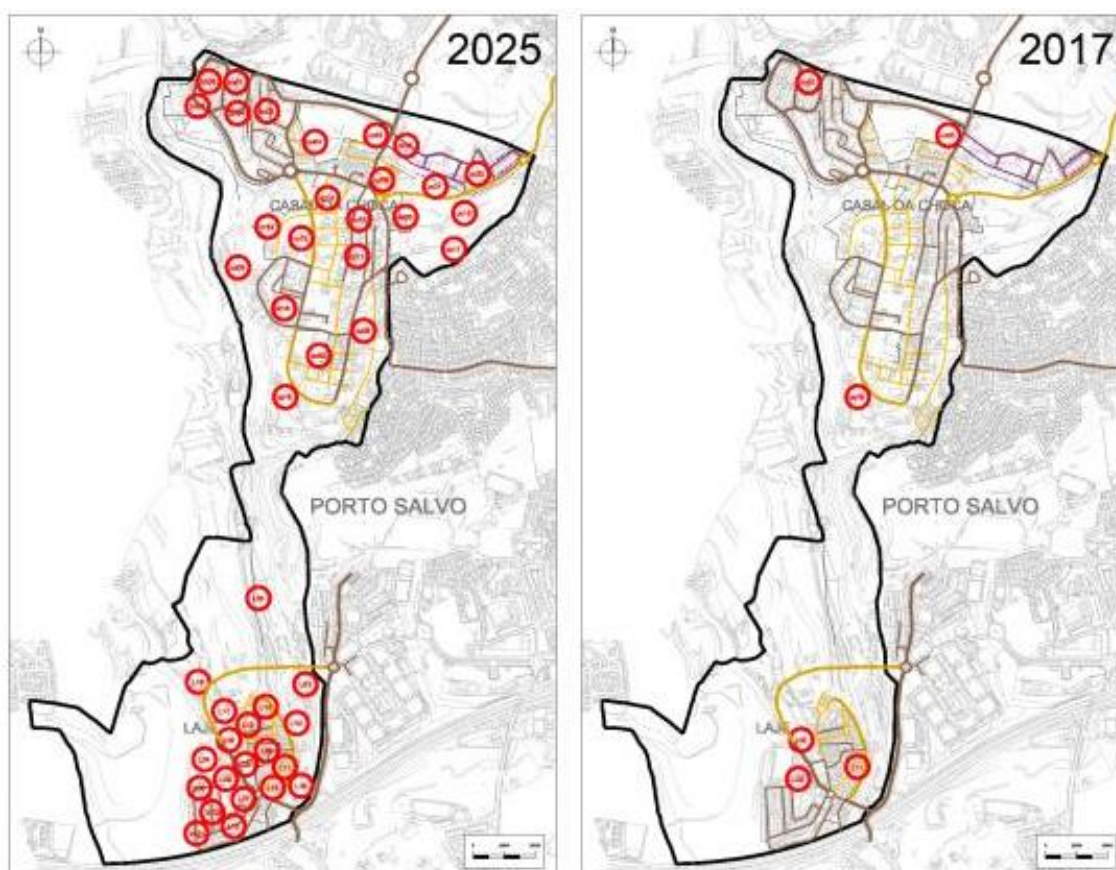


Fig.3.40. Plantas de localização das Ações até 2025 e para 2017. Fonte: CMO/DPE

Como metodologia de trabalho foi criada uma ficha tipo para aplicar a cada ação onde está descrita a ação, o objetivo, as ações a desenvolver, a estimativa de custos, a fonte de financiamento, a calendarização e os parceiros envolvidos.

A autarquia faz uma estimativa de investimento camarário na ORU de Porto Salvo de 19 718 864,30€ (s/IVA) onde 17 806 240,94€ serão investidos nas AUGI e 1 912 623,36€ nos bairros municipais.

3.2.3. Em síntese

A introdução das ARU nesta dissertação visa dar a conhecer uma nova opção para a reabilitação do território que se pode aplicar a situações de “AUGI”, como acontece no município de Oeiras. Apesar de ainda não ter sido posta em prática, pois as ORU ainda não foram aprovadas, levaram à realização de estudos e análises aprofundadas das áreas, identificando as suas Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças, criando objetivos e ações concretas para cada caso específico.

O fato da DHRU ter escolhido a ARU de Porto Salvo como projeto piloto para o desenvolvimento das ORU, demonstra a prioridade dada às áreas “AUGI” pois esta engloba os dois bairros “AUGI” maiores e mais complexos do município, sendo a maioria das ações previstas na ORU de Porto Salvo localizadas nas “AUGI”.

Tal como descrito no DL 307/2009, de 23 de Outubro, as ARU têm como objetivo criar soluções e é nesse sentido que estas foram adotadas pela autarquia tanto para a reabilitação dos centros históricos e bairros municipais como das “AUGI”.

CONCLUSÃO

Com esta dissertação, pretendeu-se conhecer o fenómeno dos loteamentos clandestinos e das AUGI em geral, tendo-se identificado a partir da revisão da literatura sobre o tema, porque, quando e como surgem, quem são os seus atores, quais são os seus antecedentes, como se desenvolveram ao longo do tempo, e ainda quais os esforços e intenções, não só de controlar, mas também de resolver a problemática das AUGI.

A pesquisa realizada mostrou também que o universo das AUGI é muito diversificado, daí a dificuldade (ou até mesmo impossibilidade) de encontrar uma solução única para a reconversão das AUGI. Passados 65 anos da origem do fenómeno ainda há um grande atraso na reconversão e, quanto mais tempo passa, mais se vai agravando a situação e mais difícil se torna o processo.

Esta questão do tempo agrava-se com o facto dos proprietários já não serem os iniciais. As Comissões de Moradores, muitas estão enfraquecidas devido à perda dos seus membros iniciais e à falta de interesse por parte dos novos proprietários. Os proprietários iniciais vão desaparecendo e os seus herdeiros não estão a par da situação ou não estão interessados em resolver o problema, principalmente nos casos onde já existem infraestruturas básicas, só tomando interesse pela reconversão quando pretendem vender, alugar, construir, demolir ou alterar. Mesmo quando têm um nível de escolaridade mais elevado que os proprietários iniciais, o discurso mantém-se - *“pagámos as multas todas”* e *“eu pago IMI”*, etc. -, mas a proximidade com a génese perde-se. O fator tempo é pois muito importante.

As AUGI não se encontram atualmente na mesma situação que estavam na sua génese e não podem ser encaradas como tal. É necessário que as autarquias tenham um papel informador, dinamizador e de resolução de problemas junto dos moradores e proprietários das AUGI. Para isso, os seus técnicos e autarcas devem estar sensibilizados, informados e formados para melhor lidar e atuar na reconversão das AUGI.

O fenómeno das AUGI necessita de uma intervenção multidisciplinar, para além dos arquitetos e engenheiros que trabalham ao nível do território, são necessários outros técnicos como sociólogos ou assistentes sociais para trabalhar ao nível social e cultural dos bairros e

fazer a ponte entre a população e os outros técnicos que não estão formados para compreender e trabalhar com certas situações, assim como juristas ou advogados que contribuam com a parte jurídica da resolução do problema.

Para além de melhorar a relação da autarquia com a população, é necessário investir em novas ferramentas de reconversão que permitam ultrapassar a burocracia, principalmente no que diz respeito à obtenção do alvará de loteamento que, na maioria dos casos, demora anos a ser emitido. Isto leva a pensar que, nos processos onde prevalece a ordem de emissão do alvará antes da qualificação do território, serão muitos anos em que a população vive em condições de baixa qualidade de vida.

Esta foi uma das razões que levou o município de Oeiras a afastar-se da Lei das AUGI para não ficar preso a certas obrigações que a lei estipula, mas perde, em consequência, certos benefícios que a lei das AUGI permite.

No início do processo de reconversão das “AUGI” do município de Oeiras nos anos 1980/90, arrancou-se de imediato com obras de qualificação do território, principalmente de infraestruturas exceto nas zonas onde o PDM de 1994 não permitia. Não se avançou, todavia, com o licenciamento pois apenas um bairro conseguiu obter alvará de loteamento, que mais tarde acabou por ter de ser retificado.

Apesar do município não ter delimitado formalmente as suas “AUGI”, segundo a definição contida na Lei, estas enquadram-se na definição legal pois correspondem exatamente ao que diz o texto da Lei: são Áreas, são Urbanas e são de Génese Ilegal:

“Consideram-se AUGI os prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento, quando legalmente exigida, tenham sido objeto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção até à data de entrada em vigor do DL 400/84, de 31 de Dezembro e que, nos respetivos planos municipais de ordenamento do território (PMOT), estejam classificadas como espaço urbano ou urbanizável. São ainda consideradas AUGI, os prédios ou conjuntos de prédios parcelados anteriormente à entrada em vigor do DL 46673 de 29 de Novembro de 1965, quando predominantemente ocupados por construções não licenciadas.” (Lei 91/95 de 2 de Setembro),

Tratando-se de uma dissertação na área de Arquitetura/Urbanismo mais do que a questão jurídica, sublinhou-se o que estas áreas são ao nível do território e o tipo de intervenção que necessitam do ponto de vista de um Arquiteto/Urbanista.

Outro ponto que se destacou é a Abordagem Territorial seguida no município de Oeiras para a reconversão das “AUGI”. A Abordagem Territorial é oposta à segregação, ou seja, abrange áreas delimitadas de modo mais abrangente, incluindo não só a área “AUGI”

propriamente dita, mas também a sua envolvente mais próxima criando, assim, uma estratégia de ordenamento do território de um modo coerente e inclusivo.

Para cada “AUGI”, o município de Oeiras definiu planos especiais de ordenamento e reconversão com carácter apenas estruturador para cada bairro, à semelhança de um plano de urbanização sem ser regulador e apenas aprovado a nível municipal.

As “AUGI” de Oeiras (caracterizadas no ponto 2.3.1.) mostram a diversidade de situações existentes. Devido a esta diversidade, cada bairro é analisado e trabalhado de modo diferenciado por uma equipa de técnicos específica, mas tendo sempre como princípio a Gestão Global e Integrada que se baseia em 6 vertentes/problemas: Processos Urbanos; Infraestruturas; Espaços verdes; Equipamentos; Legalizações; Dinamização Sociocultural. Considera-se que o bairro está recuperado, quando estas seis vertentes estão resolvidas.

Outro ponto a destacar é a utilização frequente de Gabinetes Técnicos Locais no município de Oeiras. No próprio bairro ou num local próximo, na maioria dos casos, são utilizados GTL para que seja facilitada a deslocação da população aos técnicos, assim como, dos técnicos ao local. Esta foi uma herança deixada pelo SAAL que, apesar de já não ter a mesma força, ajuda na ligação com os munícipes ou outros intervenientes no bairro.

Dentro dos desafios (enunciados no ponto 3.1.3.) encontrados na reconversão das AUGI no município de Oeiras com a sua estratégia territorial, os mais difíceis de ultrapassar são o desinteresse por parte dos atores e a morosidade da emissão do alvará de loteamento. Para todos os outros desafios identificados, a autarquia encontrou soluções dentro das suas capacidades e aos poucos vão sendo resolvidos ou atenuados. A resolução destes dois desafios é mais difícil pois não está nas possibilidades dos técnicos e da própria autarquia ultrapassá-los.

Ao longo do subcapítulo 3.1. foram identificadas as virtudes e os entraves da estratégia de reconversão das “AUGI” no município de Oeiras. Em qualquer um dos pontos enunciados, as virtudes estão relacionadas, principalmente, com a iniciativa da CMO em intervir no território dando prioridade à sua requalificação melhorando a qualidade de vida dos munícipes. Relativamente aos entraves, associam-se ao agravamento da complexidade das situações e processos, assim como, da morosidade do processo legal.

Relativamente às ARU, é uma nova aposta do município para intervir no território. Nos casos que incluem “AUGI”, e que aqui nos interessaram, constituem uma ajuda à reconversão ao nível da qualificação do território agilizando alguns obstáculos e possibilitando novos apoios fiscais e financeiros.

Para a população, o mais importante é de fato a qualificação do território condição para uma boa qualidade de vida. De nada serve terem o alvará de loteamento se não houver

possibilidades financeiras por parte dos moradores para a construção de infraestruturas, equipamentos e espaços verdes e a autarquia também não intervir. Para as autarquias a prioridade deverá ser também a qualidade de vida dos seus munícipes quer se trate de um bairro legal ou ilegal. Isto remete para a mensagem que as referências teóricas refletidas no início da dissertação, Henry Lefebvre e Alain Bourdin, pretendem transmitir nas suas obras no que toca ao Direito à Cidade/Urbanismo para todos e à coesão social. Apesar de terem tido uma origem ilegal, têm de ser considerados e trabalhados com os mesmos direitos que os bairros de origem legal.

Contudo, em todas as situações “AUGI” falta serem criados mecanismos que resolvam a parte burocrática dos licenciamentos os quais dependem da legislação e da conservatória do registo predial. Face aos erros cometidos no passado que possibilitaram e contribuíram para a dimensão do fenómeno, urge agora simplificar ou facilitar a emissão do alvará de loteamento nas AUGI.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, João e OLIVEIRA, José (2009) “Os instrumentos urbanísticos e jurídicos de reconversão previstos na Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro”, in *Áreas Urbanas de Génese Ilegal. Projectos para a legalização de um sonho*. Actas da Conferência, 13 e 14 de Março de 2009, Cascais, Câmara Municipal de Cascais, Departamento de Requalificação Urbana, pp. 79-98.

ANTUNES, Joel (2011) *Projecto de Requalificação Urbana dos Bairros de Génese Ilegal das Galinheiras e dos Fetais, Dentro do tema das Novas Centralidades*. Dissertação de Mestrado, Lisboa, Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa.

BÓGUS, Lúcia; RAPOSO, Isabel e PASTERNAK, Suzana [org.] (2010) *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: Análise comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo, Brasil, EDUC.

BOURDIN, Alain (2011) *O urbanismo depois da crise*. Lisboa, Livros Horizonte.

CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAIS (CMC) (2009) *Áreas Urbanas de Génese Ilegal, projectos para a legalização de um sonho*. Actas da Conferência de 13 e 14 de Março de 2009, Cascais, Câmara Municipal de Cascais, Departamento de Requalificação Urbana (coordenação de Paula Cabral e Maria João Monteiro).

CÂMARA MUNICIPAL DE OEIRAS (CMO) (2013a) *Oeiras factos e números*. Oeiras, Município de Oeiras.

CÂMARA MUNICIPAL DE OEIRAS (CMO) (2013b) *Relatório de Caracterização e Diagnóstico – Revisão do Plano Diretor Municipal de Oeiras*. Oeiras, Gabinete de Desenvolvimento Municipal/CMO.

CÂMARA MUNICIPAL DE OEIRAS (CMO) (2015) *Regulamento da Revisão do Plano Diretor Municipal de Oeiras*. Oeiras, Gabinete de Desenvolvimento Municipal/CMO.

CARRILHO, Pedro (2009) “As AUGI na Área Metropolitana de Lisboa, enquadramento modelos territoriais existentes, opções estratégicas de futuro (Oeiras)”, in *Áreas Urbanas de Génese Ilegal. Projectos para a legalização de um sonho*, Actas da Conferência, 13 e 14 de Março de 2009, Cascais, Câmara Municipal de Cascais, Departamento de Requalificação Urbana, pp.147-163.

CRAVEIRO, Maria Teresa (2010) “Do bairro clandestino às Áreas de Génese Ilegal – um problema que permanece em Portugal”, in BÓGUS, Lúcia; RAPOSO, Isabel e PASTERNAK, Suzana [org.] *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: Análise comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo, Brasil, EDUC, pp. 33-61

COSTA, David (2008) *As áreas urbanas de génese ilegal – contributos para um modelo de avaliação de desempenho urbanístico*. Dissertação de Mestrado, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa.

DGOTDU (2005) *Vocabulário de termos e conceitos do Ordenamento do Território*. Lisboa, DGOTDU.

GONÇALVES, Jorge, ALVES, Carla e SILVA, Fernando (2010) “Do ilegal ao formal: percursos para a reconversão urbana das Áreas Urbanas de Génese Ilegal em Lisboa”, in BÓGUS, Lúcia; RAPOSO, Isabel e PASTERNAK, Suzana [org.] *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: Análise comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo, Brasil, EDUC, pp. 161-191.

JORGE, Sílvia (2010) *Da produção à qualificação do espaço urbano de génese ilegal - o caso da freguesia de Unhos em Loures*. Dissertação de Mestrado, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa.

LAMAS, José (2000) *Morfologia Urbana e Desenho da Cidade*. 2ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

LEFEBVRE, Henri (2001) *O Direito à Cidade*. São Paulo, Centauro Editora.

LOBO, Manuel Costa (1989) *O que não se tem dito sobre clandestinidade- Encontros sobre Construção Clandestina*. vol III. Lisboa, DGOT.

LOBO, Manuel Costa (2010) “Augi/Clandestinos”, in BÓGUS, Lúcia; RAPOSO, Isabel e PASTERNAK, Suzana [org.] *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: Análise comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo, Brasil, EDUC, pp. 63-82.

MACHADO, Ademar (2010) “Localização territorial e sustentabilidade ambiental das áreas urbanas de génese ilegal na Grande Áreas Metropolitana de Lisboa”, in BÓGUS, Lúcia; RAPOSO, Isabel e PASTERNAK, Suzana [org.] *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: Análise comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo, Brasil, EDUC, pp. 125-141.

MALHEIROS, Jorge Macaísta (2009) “Bairros clandestinos, migrações e mobilidade – reflexões breves e levantar de questões”, in *Áreas Urbanas de Génese Ilegal. Projectos para a legalização de um sonho*. Actas da Conferência, 13 e 14 de Março de 2009, Cascais, Câmara Municipal de Cascais, Departamento de Requalificação Urbana, pp. 65-76.

NUNES, João Pedro (2001) “Planeamento urbano e urbanidade projetada. Do Bairro dos Olivais Sul e alguns contributos para uma sociologia da Fazer Cidade”, *Forum Sociológico*, nº5/6 (2ª série), Lisboa, pp. 257-277.

RAPOSO, Isabel e ROLO, Helena (2009) “Reconversão de loteamentos de génese ilegal na Área Metropolitana de Lisboa: enquadramento, tipos de situações e modelos territoriais”, in *Áreas Urbanas de Génese Ilegal, projectos para a legalização de um sonho*. Actas da Conferência, 13 e 14 de Março de 2009, Cascais, Câmara Municipal de Cascais, Departamento de Requalificação Urbana, pp. 131-145.

RAPOSO, Isabel (coord.), JORGE, Sílvia e MARTINS, Alexandra (2010a) *Reconversão de territórios de génese ilegal*. Actas do Workshop I, 27 de Março de 2009, Lisboa, Gestual, CIAUD, FAUTL. Disponível em www.gestual.fa.utl.pt

RAPOSO, Isabel (2010b) “Reconversão de territórios de génese ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa (GAML)” in BÓGUS, Lúcia; RAPOSO, Isabel e PASTERNAK, Suzana [org.] *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: Análise comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo, Brasil, EDUC, pp. 83-123.

RAPOSO, Isabel (coord.) (2011) *Territórios de génese ilegal. Relatório final*. Lisboa, FAUTL

RODRIGUES, Carlos e GUERRA, Isabel [et al.] (1989) *Clandestinos em Portugal – Leituras*. Lisboa, Livros Horizonte.

RODRIGUES, Gastão (2014) *Qualificação de Áreas Urbanas de Génese Ilegal – o caso da zona oriental do Concelho de Loures*. Dissertação de Mestrado, Lisboa, Universidade de Lisboa.

ROLO, Helena (2006) *Actualidade do fenómeno clandestino: práticas de reconversão em AUGI na GAML*. Dissertação de Mestrado, Barcelona, Universidade de Barcelona Formacion Continuada Les Heures – Fundacion Bosch i Gimpera (editado em CD em 2009 pela Universidade Técnica de Lisboa).

SALGUEIRO, Teresa Barata (1972) *Bairros clandestinos na periferia de Lisboa*. Lisboa, Instituto de Alta Cultura - Centro de Estudos Geográficos.

SALGUEIRO, Teresa Barata (2001) *Lisboa, periferia e centralidades*. Oeiras, Celta.

SANTOS, Ricardo (2016) *Cidade Participada: Arquitetura e Democracia. Operações SAAL – Oeiras*. Lisboa, Tinta da China.

SOARES, Luís (1984) “Urbanização clandestina e política urbana.” *Sociedade e Território*, 1, Porto, Afrontamento, pp. 19-34.

SOARES, Luís [et al.] (1985) “Urbanização clandestina na Área Metropolitana de Lisboa”, *Sociedade e Território*, 3, Porto, Afrontamento, pp. 67-77.

TOMÉ, Ricardo (2014) “Comércio e Serviços em Áreas Urbanas de Génese Ilegal. O caso da Quinta do Conde (Sesimbra – Portugal)”. *Finisterra*, volume XLIX, número 97, Lisboa, pp. 69-87.

TENEDÓRIO, José António (Coord.) (2003) *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa, Área Metropolitana de Lisboa.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Decreto-lei nº 804/76 de 6 de Novembro

Decreto-lei nº 90/77 de 9 de Março (alteração ao Decreto-lei nº 804/76 de 6 de Novembro)

Decreto-lei nº 307/2009 de 23 de Outubro - RJRU

Lei nº 91/95 de 2 de Setembro – Lei das AUGI

Lei nº 165/99 de 14 de Setembro (1ª alteração á lei nº 91/95 de 2 de Setembro)

Lei nº 64/2003 de 23 de Agosto (2ª alteração á lei nº 91/95 de 2 de Setembro)

Lei nº 10/2008 de 20 de Fevereiro (3ª alteração á lei nº 91/95 de 2 de Setembro)

WEB

<http://www.censos.ine.pt/>

<http://www.cm-oeiras.pt/>

<http://www.dgterritorio.pt>

<http://geoportal.cm-oeiras.pt/ver/mapas/epl>

<http://www.pgdlisboa.pt/home.php>

<http://www.qca.pt/home/index.asp>

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE

<http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/homearu.html>

Consultados em 2015:

<http://www.saal-memorias.blogspot.pt/>

DIAS, João (2007). As operações SAAL. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=45K1Bu9rA0E>

FERNANDES, Samuel Roda (2006), Extra]muros[, Disponível em: [http://saal-](http://saal-memorias.blogspot.pt/)

[memorias.blogspot.pt/](http://saal-memorias.blogspot.pt/)

SARDO, Delfim, Disponível em: [http://visao.sapo.pt/saal-arquitetura-de-](http://visao.sapo.pt/saal-arquitetura-de-abril=f800449#ixzz3ca5oIOKp)

[abril=f800449#ixzz3ca5oIOKp](http://visao.sapo.pt/saal-arquitetura-de-abril=f800449#ixzz3ca5oIOKp)

ANEXOS

Anexo 1. Quadro da situação das AUGI na AML, dados de 2005.

Anexo 2. Tabelas síntese das situações AUGI e não-AUGI da AML, dados de 2009.

Anexo 3. Planta do existente em 1970.

Anexo 4. Planta de evolução urbana entre 1970 e 1992.

ACTUALIDADE DO FENÓMENO CLANDESTINO

Quadro 3.2 – Resumo da situação dos concelhos da GAML relativamente à incidência das AUGI, 2005

CONCELHO	CONCELHO	CONCELHO	CONCELHO	AUGI	AUGI	AUGI	AUGI	AUGI	AUGI	AUGI	AUGI	AUGI	AUGI
Área km ² (INE 2004)	População residente (INE 2001)	Densidade populacional hab./km ² (INE 2004)	Área total de polígonos (ha)	Área média (ha)	(nº de polígonos)	(fogos estimados*)	(população estimada**)	(% território afectado)					
Alcochete	128,40	13010	116,60	19,6	9,80	2	784	2352	0,15				
Almada	70,20	160825	2355,60	1012,93	3,40	298	40517	121552	18,93				
Amadora	23,80	175872	7411,20	133,13	7,01	19	5325	15976	7,62				
Barcelos	31,80	79012	2486,40	269,31	6,41	42	10772	32317	8,78				
Cacais	97,04	170683	1863,30	344,41	1,41	244	13776	41329	7,37				
Lisboa	84,80	564657	6246,10	49,91	4,54	11	1996	5989	0,60				
Loures	169,30	199059	1176,70	905,27	5,63	161	36251	108752	5,53				
Mafra	291,70	54358	212,60	20,38	6,79	3	815	2446	0,07				
Molta	55,30	67449	1270,80	169,72	6,29	27	6789	20366	3,20				
Montijo	348,10	39168	116,30	78,31	3,56	22	3132	9397	0,32				
Odivelas	26,40	133847	5464,70	602,77	7,01	86	24111	72332	23,63				
Oeiras	45,70	162126	3683,30	359,49	27,65	13	14380	43139	5,63				
Palmela	462,90	53353	125,80	839,61	15,27	55	33584	100753	2,06				
Selval	95,50	150271	1724,40	206,62	28,31	73	82673	248018	22,86				
Sesimbra	195,00	37567	225,90	501,58	10,03	50	20063	60190	1,57				
Selúbal	171,90	113934	698,90	167,29	3,98	42	6692	20075	0,93				
Sintra	319,20	363749	1282,80	1148,14	11,48	100	45926	137777	2,76				
V.F.X.	317,70	122908	419,40	400,66	9,32	43	16026	48079	1,32				
GAML	2934,74	2661850	907,01	9090,33	7,04	1291	363613	1090839	3,27				

* Estimativa baseada no critério de ocupação média de 40 fogos por hectare (baixa densidade) aplicado à área de polígonos AUGI.

** Estimativa baseada no critério de ocupação média de 3 habitantes por fogos estimado.

(fonte: trabalho realizado no âmbito da Tese, 2005)

Reconversão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal: a abordagem territorial do município de Oeiras

1. TABELA SÍNTESE DO NÚMERO DE SITUAÇÕES AUGI POR MUNICÍPIO DA GAML (2009)
(POLÍGONOS E PROCESSOS)

MUNICÍPIO	POLIG c/ PROC	POLIG s/ PROC	POLIG s/ inf	total POLIG	1 PROC abrange todo POLIG	+1 PROC abrange todo POLIG	1 ou + PROC n/ abrange todo POLIG	s/ PROC dentro de k	total PROC	total SIT s/ PROC	total SIT
	A	B	C		E	F	G	H		J = B + H	K = C + I + J
Amadora	7	5	0	12	5	0	16	2	21	7	28
Cascais	104	15	4	123	35	11	228	63	274	78	356
Lisboa	8	4	0	12	8	0	0	0	8	4	12
Loures	158	0	0	158	158	0	0	0	158	0	158
Mafra	4	0	0	4	4	0	0	0	4	0	4
Odivelas	74	8	0	82	74	0	0	0	74	8	82
Oeiras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sintra	69	31	0	100	38	5	238	28	281	59	340
Vila F. Xira	41	2	0	43	41	0	0	0	41	2	43
sub-total 1	485	65	4	534	363	16	482	93	861	158	1023
Alcochete	1	1	0	2	1	0	0	0	1	1	2
Almada	81	0	0	81	81	0	0	0	81	0	81
Barreiro	25	11	0	36	25	0	0	0	25	11	36
Moita	4	21	0	25	4	0	0	0	4	21	25
Montijo	13	0	0	13	13	0	0	0	13	0	13
Palmela	39	14	0	53	39	0	0	0	39	14	53
Seixal	123	39	0	162	123	0	0	0	123	39	162
Sesimbra	51	1	0	52	51	0	0	0	51	1	52
Setúbal	21	21	0	42	21	0	0	0	21	21	42
sub-total 2	358	108	0	466	358	0	0	0	358	108	466
TOTAL	823	173	4	1000	721	16	482	93	1219	266	1489

Fonte: levantamento realizado por Projecto GESTUAL nos serviços municipais da GAML entre Março 2008 e Setembro de 2009

Legenda: POLIG – polígono AUGI; PROC – processo AUGI; SIT – situação AUGI

Nota: Não dispomos de informação sobre a entrada ou não dos processo correspondentes aos quatro polígonos indicados na coluna C

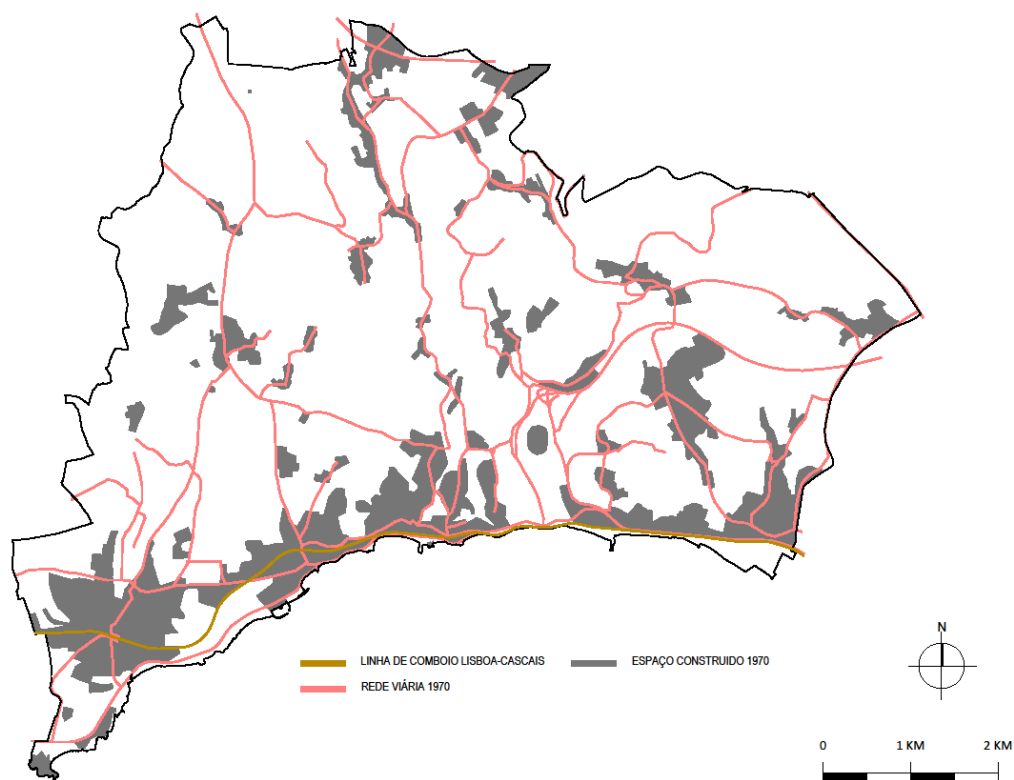
2. TABELA SÍNTESE DO NÚMERO DE PROCESSOS AUGI POR MUNICÍPIO DA GAML
(2009) COM E SEM TÍTULO DE RECONVERSÃO

MUNICÍPIO	PROC c/ título reconv	PROC s/ título reconv	PROC s/ inf	total PROC
	A	B	C	D = A + B + C
Amadora	13	5	3	21
Cascais	157	115	2	274
Lisboa	0	8	0	8
Loures	46	112	0	158
Mafra	2	2	0	4
Odivelas	40	34	0	74
Oeiras	0	0	0	0
Sintra	55	226	0	281
Vila F. Xira	13	28	0	41
sub-total 1	326	530	5	861
Alcochete	0	1	0	1
Almada	38	43	0	81
Barreiro	5	20	0	25
Moita	1	3	0	4
Montijo	6	7	0	13
Palmela	5	34	0	39
Seixal	48	75	0	123
Sesimbra	22	29	0	51
Setúbal	14	7	0	21
sub-total 2	139	219	0	358
TOTAL	465	749	5	1219

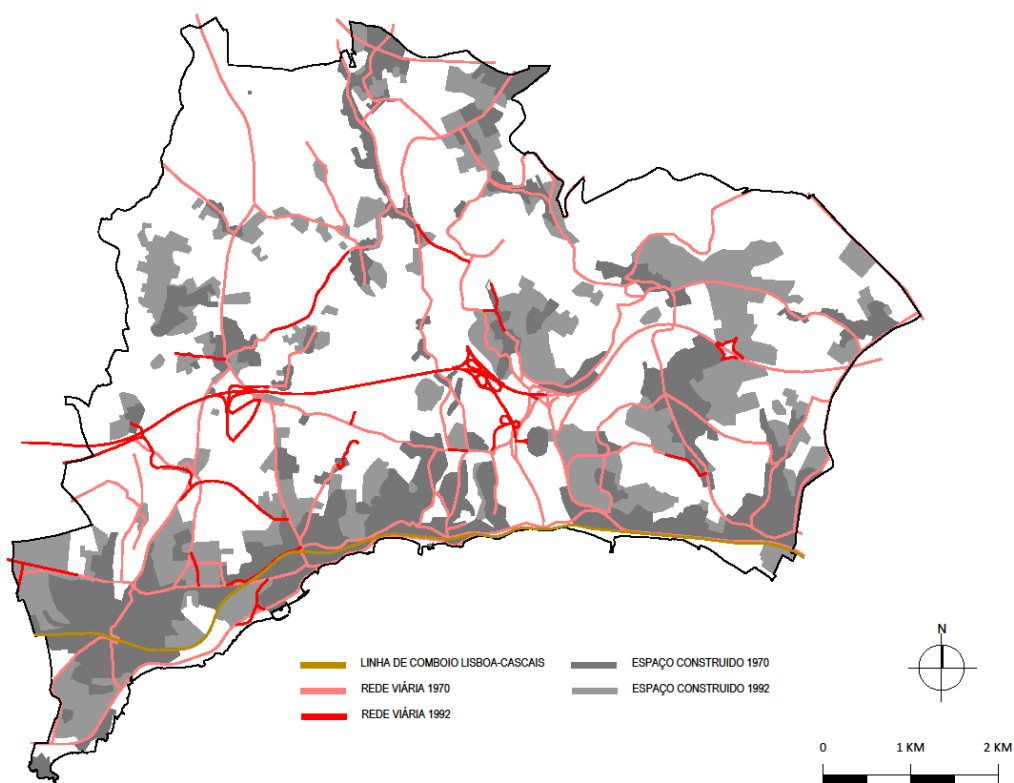
3. TABELA SÍNTESE DO NÚMERO DE SITUAÇÕES DE GÉNESE ILEGAL
NÃO DELIMITADAS COMO AUGI POR MUNICÍPIO DA GAML (2009)

MUNICÍPIOS	POLIG	SITUAÇÕES reconvertidas antes da Lei 91/95	SITUAÇÕES c/ título reconversão posterior à Lei 91/95	SITUAÇÕES c/ PROCESSO em curso	SITUAÇÕES s/ PROCESSO susceptíveis reconversão	(AGI) SITUAÇÕES insusceptíveis reconversão	SITUAÇÕES s/ PROCESSO (novos loteamentos)	total SITUAÇÕES
	A	B	C	D	E	F	G	H = B+C+D+E+F+G
Amadora	1	1	0	0	0	0	0	1
Cascais	64	55	0	0	0	9	0	64
Lisboa	0	0	0	0	0	0	0	0
Loures	73	4	1	0	0	68	0	73
Mafra	0	0	0	0	0	0	0	0
Odivelas	10	12	0	0	0	0	0	12
Oeiras	25	1	1	18	5	0	0	25
Sintra	137	137	0	0	0	0	0	137
Vila F. Xira	0	0	0	0	0	0	0	0
sub-total 1	310	210	2	18	5	77	0	312
Alcochete	0	0	0	0	0	0	0	0
Almada	187	97	44	7	39	0	0	187
Barreiro	0	0	0	0	0	0	0	0
Moita	2	0	2	0	0	0	0	2
Montijo	9	1	3	0	5	0	0	9
Palmela	67	1	0	0	0	0	86	67
Seixal	130	18	58	48	6	0	0	130
Sesimbra	1	1	0	0	0	0	0	1
Setúbal	0	0	0	0	0	0	0	0
sub-total 2	416	118	107	55	50	0	86	416
TOTAL	726	328	109	73	55	77	86	728

Fonte: levantamento efectuado pelo Projecto GESTUAL nos serviços municipais da GAML entre Março 2008 e Setembro de 2009



Anexo 3. Planta do existente em 1970. Fonte: Elaboração própria com base nas cartas miliars 1/25 000 nº430 de Oeiras e parte da nº431 de Lisboa de 1970



Anexo 4. Planta de evolução urbana entre 1970 e 1992 Fonte: Elaboração própria com base nas cartas miliars 1/25 000 nº430 de Oeiras e parte da nº431 de Lisboa de 1992